Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

10 juin 1964

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

	Page
Introduction (exposé des faits, conclusions des parties)	709
Appréciation juridique	710
I — Les conclusions principales 1 à 5	711
1. La recevabilité	711
2. Le bien-fondé des griefs déjà examinés dans d'autres procès	711
a) Violation de l'article 110 du statut du personnel	711
b) Violation de l'article 5 du statut du personnel, violations de règles de procédure, défaut de motifs	712
3. Le bien-fondé des autres motifs	714
a) Le rapport sur la personne du requérant a-t-il été fait sous l'inspiration de l'animosité?	714
b) La défense du requérant a-t-elle été garantie?	715
c) Existe-t-il d'autres vices de procédure?	717
d) La commission d'intégration est-elle partie de fausses données?	718
4. Résultat	719
II — Les conclusions subsidiaires	719
III — Conclusion finale	719

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans la série des procès relatifs à l'intégration, un troisième cas nous pose la question de savoir si c'est à juste titre que la Commission de la C.E.E. a refusé de titulariser un fonctionnaire contractuel.

Il s'agit d'un agent pris au service de la C.E.E. par décision de la Commission du 4 septembre 1958 et qui a été affecté à la direction générale du « marché intérieur », comme chef de la division « services ». Son traitement correspondait au début à celui du grade A 3, 2e échelon, dans le barème des traitements du statut du personnel de la C.E.C.A. Ultérieurement, il a été amélioré par un classement au grade A 3, 5e échelon, à compter du 1er mars 1960.

Comme dans les deux affaires 78 et 80-63, la procédure d'intégration de l'article 102 du statut du personnel s'est terminée de façon défavorable pour le requérant. Le résultat lui en a été communiqué par une lettre de la direction générale « administration » du 14 mars 1963.

En même temps, il lui était offert d'être titularisé au grade A 4, 6e échelon, avec ancienneté au 1er juin 1961, à la direction générale de l'administration, service « bibliothèque et documentation ». Le requérant disposait d'un délai de huit jours à compter de cette notification pour accepter cette offre.

Par la suite, des tentatives furent faites pour obtenir une prolongation du délai fixé : elles amenèrent un refus du directeur général de l'administration par lettre du 22 mars 1963 et, sur nouvelle demande du 25 mars 1963, du chef de la direction « budget et finances » par lettre du 11 avril 1963.

Finalement, la direction générale « administration » a averti le requérant le 6 mai 1963 qu'il serait mis fin à son emploi auprès de la Commission à l'expiration d'un délai de trois mois.

Tels sont les faits.

Le recours formé devant la Cour sur la base de tous ces événements conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1° Annuler la procédure d'intégration et l'avis de la commission d'intégration du 19 juillet 1963;

2° Annuler la décision de licenciement du 6 mai 1963;

3° Constater que la Commission est obligée de soumettre à nouveau le requérant à la procédure d'intégration;

4° Constater que le requérant continue à être au service de la Commission;

5° Constater que la Commission de la C.E.E. est tenue de continuer à payer au requérant, après l'expiration du délai de licenciement, le traitement mensuel qu'il recevait antérieurement et constater que le requérant a droit aux autres avantages du statut juridique qu'il avait avant son licenciement.

Subsidiairement :

1° Constater que la décision de licenciement est abusive et fautive;

2° Condamner la C.E.E. ou la Commission de la C.E.E. à des dommages-intérêts.

Appréciation juridique

Le fait que les conclusions et les moyens se recoupent au moins en partie avec ceux des affaires 78 et 80-63 nous aidera à examiner ces éléments de fait.

C'est pourquoi, pour le moment, nous n'aborderons spécialement que les points qui n'ont pas encore été traités dans ces procès

ou qui apparaissent sous un autre jour dans l'affaire actuelle, compte tenu des particularités de fait; pour le reste, nous nous contenterons d'un simple renvoi.

I — Les conclusions principales 1 à 5

1. En ce qui concerne la recevabilité des conclusions principales que la Commission conteste à l'exception du point n° 2, nous pouvons déjà faire usage de cette possibilité de renvoi. A notre avis, tel que nous l'avons exposé dans les affaires 78 et 80-63, il n'y a aucune raison pour rejeter comme irrecevable une partie des conclusions dans le dispositif de l'arrêt.

2. De même, en ce qui concerne le bien-fondé, l'affaire 78-63 fait déjà apparaître la solution d'une série de problèmes.

a) Il en est tout d'abord ainsi pour le grief de violation de l'article 110 du statut du personnel.

Les arguments supplémentaires que le représentant du requérant a développés à l'audience à l'appui de sa thèse ne nous donnent aucune raison de réviser notre opinion. Ainsi, à notre avis, l'emploi du mot « personnel » à l'article 110 ne permet pas de conclure que cette règle est également valable pour l'application unique de dispositions transitoires à des fonctionnaires non encore titularisés. S'il y est question de « personnel », et non pas seulement de fonctionnaires, cela veut dire que les mesures d'exécution du statut doivent toujours être portées à la connaissance de l'ensemble du personnel, même si elles ne doivent s'appliquer qu'aux fonctionnaires, par exemple pour que le personnel contractuel puisse se défendre contre des avantages injustifiés accordés aux fonctionnaires. De même, la référence à l'article 102 du régime applicable aux autres agents n'est pas pertinente. Là aussi, à bien comprendre les choses, les dispositions générales d'exécution ne peuvent être que des règles dont l'effet ne s'épuise pas par une application unique. Le fait que de tels rapports d'emploi sont toujours limités dans le temps ne s'y oppose pas. Les dispositions générales d'exécu-

tion sont précisément applicables à tous les rapports d'emploi qui doivent être jugés pendant leur durée de validité, tandis que la particularité de l'article 102 du statut du personnel tient au fait qu'il ne vise qu'un nombre déterminé de fonctionnaires qui, au moment de l'entrée en vigueur du statut du personnel, se trouvaient au service de la Commission. Enfin, le fait qu'à l'article 102 du statut du personnel il est question de rapports sur la compétence, le rendement et la conduite dans le service dans une forme identique à celle de l'article 43, lequel renvoie expressément aux conditions de l'article 110 pour les modalités de ces rapports, nous paraît aussi sans importance. La différence essentielle entre les deux réglementations consiste en ce que les rapports de l'article 102 sont destinés à un cas unique d'application, tandis que l'article 43 se réfère à un système permanent.

b) Nous pouvons en substance renvoyer aussi aux conclusions dans l'affaire 78-63 pour le grief de violation de l'article 5 du statut du personnel, pour la question de savoir si la participation d'un membre du service juridique aux travaux de la commission d'intégration doit être critiquée parce qu'il n'exerce pas de fonctions de direction, pour la circonstance qu'un haut fonctionnaire qui n'en faisait pas partie a participé aux séances préparatoires de la commission d'intégration (mais non pas à la séance décisive, comme cela résulte des procès-verbaux) et enfin pour le grief de défaut de motifs.

Tout au plus conviendrait-il de faire encore trois remarques supplémentaires :

— La première se réfère à l'article 5 du statut du personnel. Selon le requérant, il aurait été indispensable de décrire les emplois préalablement à la procédure d'intégration parce que la commission d'intégration doit émettre un jugement non seulement sur l'activité passée, comme le font les supérieurs dans leurs rapports, mais aussi sur l'aptitude, c'est-à-dire sur les possibilités d'emploi d'un agent dans l'avenir. La description des emplois, faite ultérieurement, montre qu'au grade 3 il existe non seulement des fonctions de direction mais aussi des fonctions d'étude. Mais comme le requérant est particulièrement qualifié pour ces dernières, et cela n'est pas

contesté, la commission d'intégration aurait pu constater son aptitude à ces fonctions et proposer son intégration si elle avait pu statuer sur la base de la description des emplois.

Nous ne croyons pas que cette conception soit exacte. Le texte de l'article 102 nous paraît tout à fait clair : il y est seulement question de l'aptitude à l'exercice des fonctions conférées à un agent et il y a bien une raison à cela. L'introduction du statut des fonctionnaires ne devait pas entraîner un chambardement de l'organisation administrative et donner l'occasion de réorganiser les services de la Commission. En gros, on pouvait s'attendre à ce que rien ne serait modifié. C'est pourquoi il serait peu logique de déterminer pour chaque fonctionnaire les tâches pour lesquelles il pourrait en outre être utilisé. Bien entendu, cela n'exclut pas qu'en cas d'issue négative de la procédure, l'autorité investie du pouvoir de nomination, en vertu d'une sorte de devoir de protection, puisse se demander de quelle manière un agent serait susceptible d'être encore utilisé et que la commission d'intégration fasse des propositions en ce sens sur la base de sa connaissance des aptitudes de chaque agent. L'établissement préalable de la description des emplois prévue à l'article 5 ne nous semble cependant pas indispensable pour remplir ce devoir. Le seul point déterminant, c'est de savoir si un autre emploi utilisable est disponible comme autre alternative.

— Si, à propos de la participation d'un membre du service juridique, l'attention a été attirée sur la nécessité de ne confier la marche de la procédure de titularisation qu'à des agents ayant des expériences dans la direction d'un service administratif, parce que c'est de ce point de vue spécial qu'il pouvait être nécessaire d'examiner les candidats, on peut renvoyer également à l'article 102. D'après ce dernier article, les agents des grades A 1 et A 2 précisément ne sont pas soumis à la procédure de titularisation : il s'agit là d'agents pour lesquels l'appréciation des aptitudes sous ce point de vue pouvait jouer un rôle. Pour l'examen des aptitudes des agents ayant des fonctions subordonnées, il suffit, à notre avis, qu'il y soit procédé par de hauts fonctionnaires ayant l'expérience, la connaissance et l'autorité voulue, sans qu'ils aient dû acquérir ces

expériences particulières dans la direction d'un service administratif, précisément au service de la Commission.

— Sur l'obligation de motiver, il faut encore exposer dans le cas présent qu'elle n'exige pas d'explication sur le point de savoir pourquoi aucun usage n'a été fait des moyens de preuve indiqués par l'agent en question. Ne doivent être indiqués que les motifs qui, de l'avis de l'administration en cause, peuvent étayer son point de vue juridique.

3. D'après tout cela, il ne nous reste plus qu'à prendre encore position sur la procédure de la commission d'intégration et éventuellement sur le grief selon lequel celle-ci serait partie de fausses données dans son appréciation.

a) En premier lieu, nous rencontrons ici aussi l'affirmation que le supérieur du requérant aurait établi son rapport sous l'influence d'une animosité. Manifestement, dit le requérant, cette raison aurait dû faire écarter ce rapport lors de la procédure de titularisation.

Nous avons déjà exposé dans d'autres procès que l'article 102 du statut du personnel prescrit impérativement la rédaction de rapports par les supérieurs. Donc, dans le cas du requérant, la commission d'intégration ne pouvait pas renoncer au rapport de son supérieur direct sans violer le statut. En outre, la procédure de titularisation était en principe organisée de telle sorte qu'éventuellement d'autres moyens de preuve permettaient de rectifier l'appréciation subjective du supérieur. Dans le cas Pistoj aussi, il est prouvé que la commission d'intégration n'a rendu son jugement qu'après avoir tenu compte de nombreux autres éléments d'appréciation (audition de témoins et anciens supérieurs du requérant qui ont souscrit l'avis négatif). Ce dernier a, en outre, été rendu à l'unanimité.

Vu cette situation de fait, la Cour peut, à notre avis, renoncer à contrôler l'existence de la prétendue animosité du supérieur du requérant.

b) Par contre, un grief beaucoup plus sérieux dans la présente affaire, c'est que le requérant n'a pas été complètement en mesure de faire assurer sa défense lors de la procédure d'intégration. Nous avons longuement exposé dans l'affaire 78-63 quelle était notre position de principe sur ce point. C'est en partant de là qu'il faut encore examiner si les prétendues infractions ont bien été commises et si elles sont de nature à faire recommencer la procédure d'intégration.

Trois griefs surtout ont été exposés :

— Le premier se rapporte au fait que la commission d'intégration a entendu d'autres agents sans mettre le requérant au courant du contenu de leur déposition et sans le mettre en mesure de présenter ses observations.

La Commission ne le conteste pas. Elle fait seulement remarquer que le requérant lui-même a désigné deux de ces témoins, ce qui permet de penser qu'il aurait été au courant de leurs dépositions.

Si l'on applique à ce grief les critères de l'arrêt Leroy et les conclusions Huber, l'objection de la Commission ne paraît pas fondée.

Pour la Cour, la question décisive est la suivante : les dépositions des témoins en cause pouvaient-elles influer sur la formation de l'opinion de la commission d'intégration? Tant que nous ne connaissons pas le contenu des dépositions (elles ne figurent dans aucun procès-verbal), nous devons partir de l'affirmative. Il ne faut pas non plus exclure que les observations du requérant relatives aux dépositions pouvaient influencer le jugement de la commission d'intégration, et cela indépendamment du fait que le requérant a remis de nombreuses notes écrites au cours de la procédure et s'est aussi abondamment défendu devant la commission. Donc, tant qu'il reste le moindre doute sur ce point, force nous est de constater l'irrégularité de la procédure d'intégration.

Il en va de même pour les dépositions des témoins cités par le requérant, car rien ne garantit qu'elles ont tourné à son seul avan-

tage et qu'il a bien été mis au courant de leur contenu. En outre, c'est à juste titre que le requérant fait remarquer que la circonstance que la commission ait recueilli une déposition en comité secret peut aussi l'avoir influencée. Quiconque sait que les termes de sa déposition seront connus de la personne qu'elle concerne est susceptible dans un cas donné, bien qu'avec des nuances, de la présenter sous une forme autre que celui qui ne craint pas une pareille confrontation. Enfin, on ne peut exclure la possibilité que les deux témoins désignés par le requérant n'aient déposé en fait qu'à son profit. Si cela était prouvé, le cas échéant, l'avis de la commission d'intégration pourrait apparaître comme mal fondé, parce qu'il ne donne pas une appréciation motivée des éléments positifs et négatifs.

— Tout aussi sérieux est le grief selon lequel la commission d'intégration n'aurait pas eu connaissance ni tenu compte de toutes les notes que le requérant a soumises et notamment sa première note du 12 avril 1962.

Il résulte des procès-verbaux de la commission que celle-ci a reçu et examiné toute une série de notes émanant du requérant. La note du 12 avril 1962 n'en fait pas partie. Il s'agit là des premières observations du requérant sur le rapport de son supérieur, dans lesquelles il s'explique très soigneusement sur toutes les questions soulevées, en y joignant notamment toute une série de documents explicatifs.

On ne peut manifestement pas dire que les notes ultérieures soumises à la commission ne sont qu'une répétition de la première. Elles sont au contraire destinées à donner des explications complémentaires et à prendre position sur d'autres pièces qui ont été utilisées dans la procédure d'intégration du requérant.

S'il devait donc être certain que la première note du requérant n'a pas été portée à la connaissance de la commission d'intégration, ce que nous ne pouvons mettre en doute, vu le soin avec lequel les procès-verbaux de la commission ont été rédigés, il y aurait là aussi une atteinte aux principes nécessaires de la procédure, car on ne peut exclure que l'opinion de la commission d'inté-

gration n'aurait pas été autre sous l'influence de la première note détaillée.

— Un troisième grief à cet égard consiste en ce que la commission d'intégration aurait utilisé une note du supérieur du requérant, datée du 17 février 1961, sans permettre au requérant de présenter ses observations.

La Commission rejette ce grief en faisant remarquer que cette note n'a joué aucun rôle dans la procédure d'intégration. En fait, on ne voit aucun élément (tiré par exemple des procès-verbaux) permettant de penser que cette allégation du requérant est exacte. Au contraire, si nous voyons bien les choses, la Commission n'a utilisé cette pièce du 17 février 1961, dans la procédure judiciaire, que pour prouver que le supérieur du requérant ne lui était pas hostile et s'était montré tout à fait impartial à son égard.

Comme le requérant présume simplement que la note a été utilisée (réplique, p. 24) sans offrir aucune preuve de son allégation, ce grief peut ne pas être examiné. Un examen supplémentaire paraît en outre superflu, vu les résultats déjà acquis de cet examen.

c) Pour la même raison, nous nous permettons d'effleurer seulement une série d'autres prétendus vices de procédure. Dans la mesure où il s'agit d'incorrections et non pas seulement de petites erreurs, elles sont à peine de nature à justifier l'annulation de la procédure.

— A coup sûr, cela s'applique au grief selon lequel la commission d'intégration n'a pas entendu tous les témoins cités par le requérant. La Commission remarque à ce sujet, à juste titre, que la commission d'intégration n'y est pas tenue et qu'au contraire, tout comme un tribunal, elle est seulement obligée d'éclaircir un cas dans la mesure où cela lui semble nécessaire. Si elle estime qu'elle a suffisamment d'éléments pour apprécier les aptitudes d'un candidat, elle peut renoncer à entendre d'autres témoins. On pourrait tout au plus, en conséquence, parler d'un vice de procédure s'il était certain que les témoins non entendus avaient d'importantes dépositions à faire, c'est-à-dire des dépositions qui pouvaient influencer sérieusement l'appréciation de la Commission. Mais,

d'après les déclarations du requérant, au cours de la procédure écrite et de la procédure orale, il n'y a aucune raison de l'admettre.

— Nous voudrions aussi admettre que le rôle qu'a joué un autre supérieur hiérarchique du requérant, au cours de la procédure d'intégration, n'apporte pas de motifs d'annulation.

Cet agent était membre de la commission d'intégration et, d'après le requérant, ce motif aurait dû l'amener à s'abstenir d'assister aux séances au cours desquelles les questions relatives au requérant étaient venues en discussion ou au cours desquelles des témoins avaient été entendus sur le compte de ce dernier. Notamment, dit le requérant, il aurait dû s'abstenir, au cours de la procédure, de rédiger encore un rapport sur le requérant et de le soumettre à la commission.

Il nous semble, au contraire, que cela ajouterait aux exigences d'une pure procédure d'examen. Lorsqu'un supérieur a le droit et le devoir de donner son opinion sur un agent dans son rapport, on ne peut lui interdire d'expliquer encore par écrit cette opinion au cours de la procédure, toujours à supposer que l'intéressé puisse présenter ses observations, ce qui a été le cas en l'espèce. Le devoir d'impartialité des membres de la commission est à notre avis rempli, lorsqu'un membre s'abstient de voter dans un cas intéressant le fonctionnaire qui lui est subordonné. Par contre, dans un tel cas, nous n'estimons pas nécessaire de l'exclure complètement de toute la procédure.

d) Il resterait enfin à examiner le grief de fausse appréciation des faits. Il consiste à dire que les indications sur l'absence du requérant sont inexactes, que le dossier d'intégration contient une appréciation contradictoire sur sa ponctualité et des constatations inexactes sur ses rapports avec ses subordonnés et ses aptitudes à s'adapter aux exigences du nouveau service.

Certains de ces griefs visent de véritables jugements de valeur qui ne peuvent donc être examinés au cours de la procédure judiciaire, par exemple la question de la ponctualité au sens de l'aptitude à exécuter son service de manière ordonnée et métho-

dique et la question de son aptitude à s'adapter à ses tâches dans le cadre de la Commission de la C.E.E.

Mais dans la mesure où il s'agit de faits contrôlables, comme dans les autres procès, nous désirons nous abstenir de les contrôler, parce qu'il y a suffisamment d'occasions de le faire au cours d'une nouvelle procédure si l'on devait suivre notre opinion. Mais cela ne veut pas dire qu'ils auraient été totalement sans importance pour l'avis de la commission d'intégration.

4. Comme résultat en ce qui concerne les conclusions principales du requérant, nous devons donc nous en tenir à ceci : nous constatons l'existence dans la procédure d'intégration d'une série de graves infractions à des règles de procédure importantes. Il est donc indispensable d'annuler l'avis de la commission d'intégration. De même, la décision de licenciement de la Commission doit être annulée, parce qu'en l'absence de l'avis négatif de la commission d'intégration le requérant serait resté au service de la Commission. Il en résulte pour la Commission l'obligation de recommencer la procédure d'intégration. En même temps, il est certain que le requérant est resté au service de la Commission avec tous les droits découlant de son ancienne position.

II — Les conclusions subsidiaires

L'examen des conclusions subsidiaires du requérant et de tous les arguments relatifs au mode de liquidation de sa situation devient donc inutile. Il en est de même pour la demande de dommages-intérêts, tout au moins dans la mesure où elle a été modifiée pour le cas d'annulation de l'avis attaqué, en ce sens que seul le traitement échu doit être versé.

III — Conclusion finale

Pour nous résumer, nous devons constater que le recours nous apparaît bien fondé et qu'en conséquence la Commission doit être condamnée aux dépens.