1° Les recours 27-64 et 30-64 sont rejetés ;

2° La défenderesse supporte les frais par elle exposés, tant dans l'instance principale que dans le recours en référé et, en outre, le quart de ceux qui ont été exposés par le requérant ;

3° Les trois quarts des frais exposés par le requérant, tant dans l'instance principale que dans le recours en référé, restent à la charge de celui-ci.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 8 juillet 1965.

Lecourt Delvaux Trabucchi

Lu en séance publique à Luxembourg le 8 juillet 1965.

Le greffier Le président de la première chambre

A. Van Houtte R. Lecourt

Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer du 16 juin 1965[1]

Page

Faits ; conclusions des parties 643
I — Examen juridique 644
1. Affaire 27-64 644
2. Affaire 30-64 647
II — Fond 648
1. Affaire 27-64 648
a) Violation de l'article 110 du statut du personnel 649
b) Le requérant a-t-il été exclu de l'examen comparatif des mérites des candidats à la promotion ? 650
c) L'examen des mérites du requérant a-t-il été incomplet ? 650
d) Egalité prétendue des mérites du requérant et de ceux des fonctionnaires promus 651
e) Défaut de motifs 652
f) Résumé 652
2. Affaire 30-64 : 2° chef de conclusion 652
a) Les règles applicables à la procédure disciplinaire ont-elles été respectées ? 652
b) Les motifs de la décision disciplinaire sont-ils entachés de contradiction ? 653
c) Bien-fondé de la décision disciplinaire 653
d) Résumé 654
3. Affaire 30-64 : 3° chef de conclusion - Observations préliminaires sur la qualification de la décision attaquée 655
Les différents moyens :
a) Défaut de notification 656
b) La collaboration du requérant dans le comité du personnel a-t-elle été préjudiciée ? 657
c) Y existe-t-il un intérêt de service à citer le requérant à comparaître ? 657
III — Résumé et conclusion 657

1 — Traduit de l'allemand.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans les deux affaires que nous avons à traiter aujourd'hui, le requérant est au service de la Communauté européenne de l'énergie atomique depuis le 1er novembre 1960. Il a été tout d'abord employé au Centre européen de traitements de l'information scientifique (C.E.T.I.S.) à Bruxelles, en bénéficiant d'émoluments correspondant à un classement A/5 - 2 de la grille des traitements du statut du personnel de la C.E.C.A.. Plus tard, il a été employé comme fonctionnaire scientifique au Centre commun de recherches à Ispra. Au moment où il a introduit les recours, il était classé dans le grade A/5 - 4 du statut du personnel de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Ce classement a suscité de sa part des réclamations réitérées. Convaincu d'avoir été négligé dans le cadre des promotions décidées en faveur des fonctionnaires d'Ispra pour l'année 1963 et publiées par affichage dans les bâtiments de service de cette localité, le 9 janvier 1964, le requérant a saisi le 12 février 1964 la Commission d'un recours hiérarchique, fondé sur l'article 90 du statut du personnel. Par lettre du 7 avril 1964, la Commission lui à fait savoir que, d'après ses constatations, il n'aurait pas été exclu de l'examen comparatif des candidats ayant vocation à une promotion, que la procédure de promotion se serait par ailleurs déroulée correctement et qu'après nouvel examen elle ne voyait pas de motif pour rapporter ses décisions.

C'est contre cette décision, notifiée au requérant le 8 avril 1964, que ce dernier a formé le premier recours, n° 27-64.

Peu de temps après avoir formé le recours hiérarchique précité, le requérant a saisi la Commission, à la date du 21 février 1964, d'un nouveau recours dans lequel il demandait l'intervention de la Commission contre certains agissements incorrects qui se seraient produits à Ispra durant les mois précédents et qui auraient porté préjudice tant à sa réputation professionnelle qu'à son honneur. Aucune décision n'étant intervenue sur ce recours dans le délai prévu par l'article 91 du statut du personnel (deux mois), le requérant a saisi la Cour de justice d'un deuxième recours le 13 juillet 1964 (n° 30-64). Informé au cours de cette procédure qu'à la date du 24 juin 1964 la Commission avait formellement rejeté son recours hiérarchique comme non fondé, le requérant a modifié son recours contentieux de manière à viser cette dernière décision.

En outre, ce deuxième recours est dirigé contre une décision de la Commission du 26 mars 1964, notifiée au requérant le 24 avril 1964, infligeant au requérant une mesure disciplinaire de blâme, et contre la décision de la Commission du 24 juin 1964 lui ordonnant de se rendre sans retard à Bruxelles.

La Cour de justice ayant décidé, par ordonnance du 12 novembre 1964, de joindre ces deux affaires, nous avons maintenant à nous occuper des conclusions suivantes.

Dans l'affaire 27-64 :

Plaise à la Cour annuler la décision ou l'ensemble des décisions de promotion adoptées par la défenderesse pour l'année 1963, tout au moins en ce qui concerne les promotions du grade A/5 au grade A/4 ;

subsidiairement, après avoir constaté et déclaré l'illégalité de l'ensemble des décisions de promotion, annuler la décision de la défenderesse du 26 mars 1964, constituant la réponse au recours hiérarchique du requérant ;

déclarer que la Commission est tenue de procéder à un nouvel examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation pour être promus en 1963.

Dans l'affaire 30-64 :

Plaise à la Cour annuler la décision de la Commission du 24 juin 1964, par laquelle le recours hiérarchique introduit par le requérant le 21 février 1964 a été rejeté ; subsidiairement, annuler la décision implicite de rejet rendue deux mois après le recours hiérarchique précité.

Plaise à la Cour annuler la décision de blâme prise le 26 mars 1964 par la Commission à l'égard du requérant ;

annuler la décision de transfert à Bruxelles prise par la Commission à l'égard du requérant le 24 juin 1964 ;

condamner la Commission à verser un franc belge à titre de dommages-intérêts pour le préjudice causé par la décision de transfert.

La Commission estime que ces conclusions sont irrecevables pour autant qu'elles ont été formulées dans le recours 27-64 et pour autant qu'elles sont dirigées, dans le cadre du recours 30-64, contre la décision prise à l'égard du recours hiérarchique du requérant du 21 février 1964. Pour le reste, elle conclut que les recours ne sont pas fondés.

Finalement, il y a lieu de signaler que le deuxième recours a été accompagné d'une demande de mesure de référé, afin qu'il soit sursis à la décision du 24 juin 1964, qui ordonnait au requérant de se rendre à Bruxelles. Etant donné que le requérant avait déjà donné suite à l'instruction de la Commission, cette demande de référé a été rejetée comme irrecevable par ordonnance du président du 7 août 1964. Les dépens de l'affaire de référé ont été joints au fond.

Appréciation juridique

Pour procéder à l'examen détaillé de cet ensemble de questions, il est logique d'aborder en premier lieu les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission.

I — Recevabilité des recours

1. *Affaire 27-64*

La Commission est d'avis que le recours 27-64 est irrecevable par suite de l'expiration des délais de recours. Selon elle, le recours s'en

prend à des décisions explicites qui ont été publiées le 9 janvier 1964. Etant donné qu'entre cette date et l'introduction du recours (29 juin 1964) plus de trois mois se sont écoulés, il y a lieu, conformément à l'article 91, paragraphe 2, du règlement de procédure, de considérer que le recours est tardif. Ce résultat auquel arrive la Commission ne serait en rien modifié par le fait que, le 12 février 1964, le requérant aurait tout d'abord introduit un recours hiérarchique fondé sur l'article 90 du statut du personnel, et qu'il dirige son recours judiciaire contre la décision prise par la Commission le 26 mars 1964 (notifiée le 8 avril 1964) en réponse au recours hiérarchique du requérant.

En examinant seulement le texte du statut du personnel, on serait enclin à reconnaître le bien-fondé de cet argument, car il dispose expressément que les recours introduits conformément à l'article 91 doivent être formés dans un délai de trois mois à calculer du jour de la publication d'une mesure générale, ou du jour de la notification d'une mesure individuelle ; ces dispositions ne prévoient aucunement l'interruption de ce délai par l'introduction d'un recours hiérarchique.

Néanmoins, nous sommes d'avis que cette opinion de la Commission n'est ni satisfaisante ni exacte en droit. Déjà dans nos conclusions dans l'affaire « Elz contre Haute Autorité » (affaires 22 et 23-60, *Recueil,* VII, page 383), nous avons fait valoir que l'obligation de loyauté des fonctionnaires veut que ceux-ci, avant de faire valoir publiquement des droits ou de prétendus droits, défendent leurs intérêts par la voie d'un recours hiérarchique. Cette pensée a été reprise dans quelques arrêts plus récents de la Cour qui, même s'ils ne se placent pas dans le contexte de l'actuelle question de recevabilité, soulignent néanmoins de manière constante qu'un recours hiérarchique doit logiquement précéder tout recours judiciaire (affaire 18-63, *Recueil,* X, p. 167 ; affaire 27-63, vol. X, p. 264), ou qui, à tout le moins, admettent que l'introduction d'un recours hiérarchique est opportune et désirable avant de former un recours judiciaire (affaires 79 et 82-63, *Recueil,* X, p. 527). Nous citerons notamment l'arrêt 69-63 (*Recueil,* X, p. 495), qui admet encore au cours de l'année 1963 (après l'entrée en vigueur du statut du personnel, et après la titularisation du requérant) un recours contre une décision intervenue en 1961, parce qu'en calculant à partir de l'ouverture du recours hiérarchique, le recours judiciaire a été formé dans les délais. Et cet arrêt est motivé par les mêmes considérants que nous avons déjà invoqués dans l'affaire « Elz contre Haute Autorité ».

Même s'il existait encore des doutes quant à l'influence d'un recours hiérarchique sur le cours d'un délai pour le recours judiciaire, il y aurait lieu, dans le cas d'espèce, de les écarter sans ambiguïté. Nous nous permettons à cet égard de renvoyer au droit administratif allemand, dans lequel il est établi — il est vrai, sur la base d'une disposition légale expresse — (paragraphe 191 de la Verwaltungsgerichtsordnung, conjointement avec les paragraphes 68 et suivants et surtout le paragraphe 74) qu'avant de former un recours en annulation en matière

de droit de la fonction publique, il y a lieu d'introduire un recours hiérarchique ; par conséquent, le délai de recours commence à y courir à partir de la date de notification de la décision prise en réponse au recours hiérarchique du fonctionnaire. En particulier, il y a lieu de signaler également le droit français, dans lequel la jurisprudence du Conseil d'État a développé, sans base légale particulière, des principes correspondants, et cela non seulement pour le cas d'un recours hiérarchique, mais également en ce qui concerne un recours gracieux (arrêt du Conseil d'État du 13 avril 1881, recueil Sirey 82, III, 29 ; arrêt du 12 janvier 1917, recueil des décisions du Conseil d'État, page 42), et cela en tout état de cause lorsque le recours hiérarchique aboutit à un nouvel examen des faits (arrêt du Conseil d'État du 22 août 1918, *Recueil,* p. 190; arrêt du 26 avril 1944, *Recueil,* p. 123).

Il faut donc, et c'est là notre thèse, reconnaître également pour les procès en matière de droit de la fonction publique la validité du principe que la défense doit être assurée tout d'abord, évidemment dans les délais normaux de recours, à l'aide d'un recours hiérarchique, et que le délai de recours doit être calculé à partir de la formation de celui-ci (cela donne un délai de quatre mois dans le cas du silence de l'administration, et de trois mois à partir d'une décision, lorsque celle-ci est prise dans les deux mois de l'ouverture du recours hiérarchique). A tout le moins, faudrait-il reconnaître à cet égard le *droit* des fonctionnaires, et ne nier la nécessité d'un recours hiérarchique, avec toutes les conséquences pour le délai de recours, que dans les cas où il s'agit d'attaquer un acte qui a été pris après une procédure administrative détaillée et après audition de l'intéressé. A notre avis, ce n'est qu'ainsi, en nous inspirant de la jurisprudence sur l'opportunité et sur la nécessité d'un recours hiérarchique, que nous pourrons construire un système logique, alors que les considérants sur lesquels se fonde la Cour ne serviraient à rien si on voulait exiger du fonctionnaire qu'il introduise un recours judiciaire conservatoire, bien qu'il ait déjà formé un recours hiérarchique. Pour renforcer cette position, il n'est pas de trop de rappeler que la protection juridictionnelle à l'intérieur des Communautés se limite à une seule instance, et qu'un renforcement raisonnable de cette protection, qui pourrait, le cas échéant, servir à décharger la Cour de justice, ne peut être atteint qu'en élargissant autant que possible l'accès au recours hiérarchique.

Dans le cas d'espèce, le requérant a introduit auprès de la Commission son recours administratif dans le délai de l'article 91, et, en outre, ce recours a donné lieu à un nouvel examen de son cas (la Commission l'admet explicitement), ce qui a abouti à un acte nouveau et non pas seulement confirmatoire dans le délai de deux mois prévu par l'article 91 ; puisqu'en fin de compte le recours, à compter de la date de cette décision, a été soumis à la Cour de justice avant l'expiration du délai de trois mois, le non-respect du délai de recours ne saurait être invoqué contre la recevabilité du recours lui-même.

2. *Affaire 30-64*

En ce qui concerne le deuxième recours, la Commission soulève des objections contre la première conclusion seulement. Ici, de même, elle est d'avis que le recours a été introduit tardivement, c'est-à-dire après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la décision implicite de rejet du recours hiérarchique du requérant. En revanche, la décision prise expressément le 24 juin ne serait pas de nature à ouvrir un nouveau délai, puisqu'elle ne constitue qu'un acte purement confirmatoire de la décision implicite de rejet.

En effet, même en tenant compte des distances (annexe 2 du règlement de procédure) et des jours fériés éventuels pendant lesquels les délais judiciaires ne courent pas, il ne peut y avoir de doute que le recours introduit le 13 juillet 1964, si l'on compte le délai à partir de la date du recours hiérarchique (21 février 1964), a été introduit tardivement, puisque le délai expirait le 4 juillet 1964 au plus tard.

Nous n'admettrons pas non plus la tentative du requérant d'établir un rapport entre l'objet de son recours hiérarchique et la décision prise le 24 juin au sujet d'un prétendu transfert à Bruxelles, décision qui a été attaquée, dans les délais, par le recours 30-64. Ainsi que le fait remarquer à juste titre la Commission, lors de l'examen du respect des exigences formelles, parmi lesquelles il faut compter le délai de recours, il ne saurait être question de toucher le fond de l'affaire. D'un autre côté, nous sommes d'avis qu'il est bien établi que l'objet du recours hiérarchique du 21 février 1964, et en conséquence celui de la décision implicite de rejet, peuvent être objectivement séparés de la prétendue décision de transfert du 24 juin 1964, de sorte qu'il n'est pas possible, en attaquant cette dernière, de traiter également de l'objet du recours hiérarchique.

En revanche, il est plus difficile de se demander quelle a été l'influence sur le recours de la décision de la Commission du 24 juin 1964, dans la mesure où celle-ci traite expressément du recours du 21 février 1964, et cela, il est vrai, non pas eu égard à la modification effectuée par la réplique (transformation du recours en carence en recours en annulation), puisque cette modification a été provoquée manifestement par la production par la Commission de documents dont le requérant ne pouvait auparavant avoir connaissance. Sur ce point, il y aurait donc lieu d'envisager, pour le moins par analogie, l'application de l'article 42 du règlement de procédure ou l'application de certains des principes fondamentaux qui y sont exprimés.

Au contraire, le véritable problème qui nous préoccupe est celui de la qualification de l'acte du 24 juin 1964, et l'appréciation des rapports entre cet acte et la décision implicite de refus qui est censée être intervenue le 22 avril 1964.

Nous sommes d'avis que l'on pourrait envisager la possibilité de considérer la décision du 24 juin 1964 comme un acte purement interne, c'est-à-dire comme un fait qui n'est pas susceptible de recours. Il est significatif, en tout état de cause, que cet acte n'a été ni communiqué ni

notifié au requérant, mais qu'au contraire, il est venu à la connaissance de ce dernier, par pur hasard, au cours de la présente procédure, parce qu'il a été pris dans la réunion même au cours de laquelle la Commission a décidé du prétendu transfert du requérant à Bruxelles. On pourrait donc dire que la Commission n'a pas eu l'intention de régler par cet acte une situation juridique et que son unique but a consisté à constater sur le plan purement interne qu'un cas concret, le recours du requérant, est devenu sans objet, en raison d'un autre fait impérieux (expiration du délai prévu par l'article 91 du statut du personnel).

Même en ne suivant pas cette opinion, il faudrait néanmoins admettre la thèse de la Commission, dans la mesure où celle-ci voit dans la décision du 24 juin 1964 un acte purement confirmatoire, approuvant la décision implicite de rejet du 22 avril 1964, n'ayant donc entraîné aucune modification de la situation et ne pouvant de ce fait faire courir un nouveau délai. On ne pourra par conséquent appliquer les observations que nous avons présentées à l'égard de la première objection de la Commission, étant donné que, dans cette situation — prise d'un acte administratif suivi d'un recours hiérarchique — *l'intéressé lui-même* peut faire valoir de nouveaux motifs, que l'administration doit examiner, et qui ôtent à la décision implicite de rejet la nature juridique d'un acte purement confirmatoire. Par contre, dans le cas d'espèce, il y a lieu de constater tout au plus que, même après la décision implicite de rejet, certaines questions qui avaient provoqué le recours ont fait l'objet d'un examen sur le plan administratif (voir note de la direction générale de l'administration du 11 juin 1964). Or, selon le système de l'article 91 du statut du personnel, cet examen, provoqué par le recours hiérarchique, doit être considéré comme terminé par la décision implicite de rejet et il ne peut pour ce motif constituer l'élément qui permettrait de considérer le refus *explicite* ultérieur comme un acte pouvant faire par lui-même l'objet d'un recours.

Ainsi, c'est en fin de compte la thèse de la Commission qui semble la bonne : le premier point des conclusions du recours 30-64 doit être rejeté comme étant irrecevable pour non-respect du délai.

Par conséquent, la suite de l'examen ne doit plus porter que sur les conclusions du premier recours, ainsi que sur les points 2, 3 et 4 des conclusions du recours 30-64. C'est cet examen que nous entreprendrons maintenant.

II — Au fond

1. *Affaire 27-64*

Comme nous le savons, l'affaire 27-64 a pour objet les décisions de promotion de la Commission pour l'année 1963, qui ont été portées à la connaissance du personnel d'Ispra par publication dans les locaux administratifs le 9 janvier 1964. Celles-ci seraient illégales pour une série de motifs, et notamment parce qu'on aurait exclu le requérant de

l'examen comparatif des mérites, ou du moins parce que la procédure de promotion aurait été entachée de plusieurs vices.

Devant cette argumentation, il nous semble logique de commencer par un exposé sommaire de la procédure de promotion employée par la Commission. Cette dernière nous a expliqué à cet égard qu'étant donné le grand nombre de ses fonctionnaires et le fait que ceux-ci sont employés dans des localités différentes, elle a estimé devoir faire dûment préparer chaque année les décisions de promotion. A cet effet, une instruction générale a été portée à la connaissance du personnel par circulaire 11-63 du 23 avril 1963. Selon cette circulaire, des comités locaux d'avancement ont été formés, y compris à Ispra, et le personnel y est notamment représenté ; du moins en ce qui concerne la catégorie A, le directeur général du Centre commun de recherches en fait aussi partie. Ce comité examine les titres des candidats aux promotions en vue de préparer une liste d'avancement comportant des propositions de promotion. Cette procédure est reprise et répétée par un comité central d'avancement à Bruxelles. Les propositions de celui-ci sont soumises à la Commission par l'intermédiaire de la direction générale de l'administration, et la Commission établit ensuite une liste d'aptitude qu'elle publie et qui comprend plus de candidats aux promotions qu'il n'existe de postes libres au cours de l'exercice budgétaire. Enfin, sur la base de cette liste d'aptitude, la Commission elle-même prend les différentes décisions de promotion.

Il nous semble que ce système est tout à fait raisonnable et praticable ; tout semble indiquer que son application est entièrement dans l'intérêt du personnel. D'un autre côté, l'on ne saurait nier qu'il peut donner lieu à des erreurs. Voyons par conséquent quels sont les griefs que le requérant formule pour son propre cas.

a) La première objection est de nature formelle. Le requérant est d'avis qu'en publiant les instructions précitées, la Commission a pris des dispositions d'exécution de l'article 45 et que, ce faisant, elle a négligé de respecter la procédure prescrite par l'article 110 du statut du personnel.

Nous n'admettrons pas cette critique. En ce qui concerne le principe, la Cour de justice a constaté à plusieurs reprises que l'article 45 du statut du personnel n'exige pas de dispositions d'exécution et qu'il peut être appliqué directement dans sa teneur actuelle (affaires 94 - 96-63 ; 27-63). Ce principe vaut également à l'égard de l'application de cet article par la Commission de l'Euratom. En effet, le texte de l'instruction en question donne l'impression que c'est vraiment la Commission elle-même qui détient en fait le pouvoir de promotion (c'est ce qu'elle affirme) et qu'il n'existe pas de délégation de pouvoir à d'autres instances. La participation des comités d'avancement n'a d'autre sens que celui de préparer les promotions et d'assister la Commission ; ils constituent donc des organes administratifs purement *internes,* pour l'organisation desquels des dispositions statutaires ne sont pas nécessaires. Ainsi il n'est pas nécessaire d'entendre le comité du statut, confor-

mément à l'article 110 du statut du personnel (quant au comité du personnel, la Commission déclare qu'il a été entendu).

b) Ensuite, la procédure de promotion aurait été incorrecte parce que l'on aurait pas tenu compte du requérant lors de l'examen comparatif des mérites, et cela bien qu'il remplisse les conditions d'ancienneté prévues à l'article 45 (classement A 5 depuis 1959).

Or, ce grief apparaît également non fondé lorsqu'il s'agit de l'examen préliminaire de la candidature du requérant par le comité d'avancement d'Ispra. Il résulte, en effet, de l'annexe 2 du mémoire en défense que le nom du requérant figure sur la liste des fonctionnaires qui remplissent les conditions d'ancienneté pour une promotion au cours de l'année 1963 et dont l'aptitude à la promotion a été examinée par le comité d'avancement d'Ispra. La Commission affirme que la même liste aurait été soumise au comité d'avancement à Bruxelles ; en tout état de cause, la procédure n'a pas permis de constater le contraire.

Il n'existe de doutes qu'en ce qui concerne l'examen entrepris par la Commission elle-même. Il est vrai que l'on nous a assuré qu'elle ne se considère pas comme liée par les listes de proposition des comités d'avancement, et cela serait confirmé par la production d'un procès-verbal (annexe I à la duplique) dont il résulte que la Commission a accordé des promotions à des fonctionnaires qui ne figuraient pas sur la liste des propositions. Or, d'un autre côté, nous relevons dans le procès-verbal de la 219e réunion du 25 septembre 1963 (annexe 1 bis de la duplique) que la Commission n'a examiné que les propositions de promotion soumises par la direction administration et personnel ; nous citons : « La Commission examine ensuite les propositions soumises par la direction administration et personnel et arrête les promotions reprises à l'annexe 3 au présent procès-verbal ». Cette formule pourrait faire penser que, lors de l'examen comparatif des mérites, la Commission n'aurait pas pris en considération tous les fonctionnaires remplissant les conditions objectives pour être promus au cours de l'année 1963, mais qu'elle n'aurait examiné que les seuls dossiers que les comités d'avancement lui ont signalés en vue d'une promotion.

Toutefois, en dernière analyse, cet argument n'a pas d'importance pour l'affaire en cours, puisque la décision de la Commission du 7 avril 1964 fait apparaître qu'à la suite du recours hiérarchique du requérant du 21 février 1964, son cas a été attentivement examiné une fois de plus. Par conséquent, il semble que les exigences de l'article 45 aient été respectées. Le fait notamment que la Commission ait renoncé à annuler préalablement les décisions de promotion pour l'année 1963 ne semble pas devoir donner lieu à critique, puisque même sans un tel acte, elle a pu faire un examen comparatif et correct des mérites de tous les candidats à la promotion.

c) Au sujet de la préparation des décisions de promotion, le requérant fait également valoir que le comité d'avancement d'Ispra n'aurait pas disposé de son dossier personnel, et que lui-même n'aurait pas eu

la possibilité, avant la clôture des travaux du comité, de présenter des remarques sur sa notation pour l'année 1963.

En ce qui concerne, tout d'abord, la connaissance du dossier personnel du requérant, qui nous semble indispensable, même en présence des rapports annuels prévus par l'article 43, la Commission nous a assuré expressément que ce dossier aurait été *à la disposition* du comité d'avancement à Ispra et du comité central d'avancement à Bruxelles. Le requérant n'a pas été en mesure de nous rapporter autre chose que des affirmations et des suppositions contraires quant au lieu auquel se serait trouvé son dossier personnel à cette époque. En fin de compte, ce qui devrait emporter notre décision sur ce point, c'est le fait que la Commission elle-même a pu prendre connaissance du dossier personnel du requérant tout au moins au cours de l'examen intervenu après le dépôt du recours hiérarchique.

Il en est de même pour les observations du requérant, datées du 5 juillet 1964, sur sa notation annuelle du 15 juin 1964, alors que les travaux du Comité d'avancement ont été terminés les 17 et 18 juin 1964. Il est vrai que nous ne pouvons nous déclarer satisfait de l'observation de la Commission, selon laquelle le rapport annuel soumis au comité aurait été favorable au requérant, et les observations de celui-ci n'auraient pu présenter de nouveaux aspects (toujours est-il que le requérant y parle de certains travaux déterminés et de certains mérites personnels particuliers). Or, il nous semble quand même que ce qui est décisif, c'est qu'en établissant sa liste d'aptitude du 25 juillet 1963, ou à tout le moins en examinant le cas du requérant en mars 1964, la Commission ait pu prendre connaissance de ses observations sur les notations du rapport annuel.

Comme nous ne pouvons prendre en considération le grief de violation de l'article 4 du statut du personnel, soulevé seulement à l'audience, c'est-à-dire tardivement (article 42 du règlement de procédure), nous en arrivons à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de reconnaître l'existence d'une violation des règles substantielles de procédure lors de la préparation des décisions de promotion attaquées.

d) Quant à l'observation du requérant, selon laquelle ses mérites auraient été pour le moins égaux à ceux de certains candidats promus sur la base des rapports de notation, qu'il aurait donc été en droit tout autant qu'eux de bénéficier d'une promotion, nous pourrons nous borner à quelques brèves remarques. Le requérant oublie, tout d'abord que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une promotion n'est pas uniquement justifiée par des mérites de service, mais aussi par d'autres éléments, subjectifs, qui ont trait au caractère et à la personnalité des fonctionnaires. En outre, c'est à juste titre que la Cour de justice a refusé à plusieurs reprises de substituer son propre jugement en matière de promotion aux appréciations subjectives de l'administration. Par principe, des griefs comme ceux qui viennent d'être évoqués dans une procédure de promotion ne peuvent donc être pris en considération.

e) De même, un autre grief de nature formelle peut être éliminé très rapidement par une référence à la jurisprudence de la Cour. Du moment que la Cour n'estime pas qu'il est indispensable que les décisions de promotion soient motivées en ce qui concerne les candidats non promus, l'on ne pourrait considérer comme vice grave le fait que le comité d'avancement d'Ispra, qui n'a exercé qu'une activité *préliminaire,* n'ait pas motivé l'exclusion du requérant de sa liste de propositions.

f) Nous en arrivons à la conclusion qu'aucun des griefs invoqués dans l'affaire 27-64 ne peut être admis. Par conséquent, ce recours doit être rejeté comme non fondé.

2. *Affaire 30-64, 2e point des conclusions*

Etant donné qu'à notre avis le premier point des conclusions de l'affaire 30-64 doit être rejeté comme irrecevable, nous aborderons l'examen du deuxième point. Ce point vise une décision disciplinaire de la Commission, prise le 26 mars 1964 et plus précisément : le blâme infligé au requérant, conformément à l'article 86, alinéa 2 b, du statut du personnel, pour avoir mené pendant des semaines une campagne systématique de dénigrement à l'aide de moyens déloyaux envers d'autres fonctionnaires du Centre de recherches d'Ispra, et pour avoir ainsi porté atteinte au prestige de son poste et nui à l'atmosphère de travail.

Cette décision doit être examinée à la lumière de deux griefs.

a) D'abord, le requérant soulève des critiques touchant, à un double égard, la procédure : il critique tout d'abord la non-participation du conseil de discipline dans la procédure disciplinaire, ainsi que la manière dont lui-même a été entendu.

En ce qui concerne le premier point, il nous semble que le grief invoqué n'est pas justifié. D'après la teneur expresse de l'article 87 du statut du personnel, des peines disciplinaires légères (avertissement écrit et blâme) peuvent être prises par l'autorité investie du pouvoir de nomination, sans entendre le conseil de discipline. Par conséquent, la Commission a raison lorsqu'elle estime que les compétences en matière disciplinaire dépendent uniquement de la gravité de la sanction prononcée, et non pas de la gravité des accusations portées. Il semble bien que, de cette façon, on ait créé un principe d'opportunité, c'est-à-dire que l'autorité investie du pouvoir de nomination, en ouvrant une procédure disciplinaire, pourrait à l'avance chercher à infliger des sanctions légères, en appliquant des critères peu sévères, ce qui cependant n'équivaut pas à fixer à l'avance une sanction déterminée, ce que le requérant estime illégal.

En ce qui concerne le fait que, dans la procédure disciplinaire, le requérant n'aurait pas été régulièrement entendu, l'on pourrait tout d'abord objecter qu'il s'agit ici d'un nouveau grief, invoqué pour la première fois dans la réplique et, de ce fait, irrecevable. Mais si nous ne voulons pas être aussi sévère, parce que le requérant a bien fait valoir des griefs de procédure, même de nature différente, dans sa requête, il

y a lieu d'examiner si le fait qu'il a été entendu par le seul directeur adjoint du Centre commun de recherches d'Ispra peut être considéré comme suffisant. Nous pensons pouvoir répondre affirmativement à cette question, car l'article 87 du statut du personnel ne dispose pas expressément que le fonctionnaire intéressé doit être entendu par l'autorité investie du pouvoir de nomination elle-même. Certes, une telle procédure pourrait être désirable dans l'intérêt du « principe d'immédiateté » (Unmittelbarkeitsprinzip), mais il n'en est pas moins certain que, notamment dans le cas de la catégorie A, pour laquelle la Commission, en tant que collège, constitue l'autorité investie du pouvoir de nomination, elle aboutirait fréquemment à compliquer la gestion administrative. Par conséquent, le souci d'alléger la procédure disciplinaire devrait militer en faveur de la procédure qui consiste à entendre le fonctionnaire intéressé par le truchement d'un fonctionnaire supérieur. Il ne peut être question ici d'une véritable délégation de compétences (il en serait ainsi en ce qui concerne la prise de la sanction elle-même), de sorte qu'il n'est pas nécessaire pour l'instant de répondre à la question de savoir si, au moment où le requérant a été entendu (février 1964), le directeur du Centre de recherches d'Ispra bénéficiait d'une délégation de pouvoirs en matière disciplinaire, ou bien si cette délégation n'est devenue effective qu'à une date ultérieure (par circulaire 7-64 en juin 1964).

Par conséquent, le grief de violation des règles de procédure en matière de procédure disciplinaire ne peut entraîner l'annulation de la décision attaquée.

b) Le premier grief se présente conjointement avec un deuxième grief, de nature formelle. Selon ce dernier, les motifs de la décision de sanction disciplinaire auraient été contradictoires et seraient ainsi insuffisants parce que, d'un côté, cette décision reproche au requérant une violation grave de ses devoirs professionnels et que, de l'autre, elle ne prononce qu'une sanction disciplinaire légère.

Nous sommes d'avis que cet argument doit être écarté, lui aussi. Evidemment, selon le principe d'opportunité précité, l'Autorité investie du pouvoir de nomination est en droit (sous réserve, bien entendu, du respect de l'égalité), non seulement de renoncer à toute mesure disciplinaire, mais aussi de prononcer une peine légère pour des motifs qui n'ont rien à voir avec l'infraction elle-même (service irréprochable pendant de longues années), sans que cela revienne à qualifier d'une manière ou d'une autre le degré de gravité du comportement critiqué. Par conséquent, la prétendue contradiction alléguée par le requérant n'est qu'apparente, et nous pourrons dire que l'acte attaqué a été correctement motivé.

c) En ce qui concerne le fondement de la décision disciplinaire et l'exactitude des faits qu'elle évoque, il y a lieu de distinguer plusieurs aspects :

— Le requérant cherche tout d'abord à repousser, par des preuves, la critique selon laquelle il aurait répandu des bruits inexacts au

sujet d'autres fonctionnaires d'Ispra. Ses indications permettraient de prouver que les fonctionnaires en question ont utilisé des titres auxquels ils n'avaient pas droit et qu'ils ont fait des déclarations inexactes sur leurs activités professionnelles antérieures.

Mais c'est à juste titre que la Commission lui répond que ses efforts portent à côté de la question. En réalité, on ne lui reproche que l'affirmation reposant sur des déductions faites à partir de rumeurs circulant à Ispra, ainsi que sur de « vagues souvenirs » concernant des indications fournies dans une proposition de nomination, affirmation selon laquelle les fonctionnaires en question auraient fourni de fausses indications *à la Commission* en présentant leur candidature (cf. note du directeur général de l'administration du 25 mars 1964). Or, selon les affirmations expresses de cette dernière, tel n'est pas le cas et ainsi, sans qu'il soit devenu nécessaire de passer aux mesures d'instruction, notamment par examen du dossier des fonctionnaires en question, il est prouvé que le reproche fait au requérant est fondé.

— Lorsque le requérant s'efforce ensuite d'atténuer ses fautes en faisant valoir qu'il n'a fait que répéter ce qui était de *notoriété publique* à Ispra, et que, par conséquent, ce qu'il a dit n'aurait pu *nuire* à l'atmosphère de travail, nous constatons à cet égard qu'il ne démontre pas le caractère notoire de ces faits, en l'espèce les fausses déclarations des fonctionnaires *devant la Commission*. Mais en outre, et cela est décisif, parce que cela nous dispense d'entendre des témoins, le caractère punissable d'une diffamation n'est pas exclu par le fait que son contenu est déjà connu par des tiers.

— Enfin, le requérant n'a pas pu davantage réfuter le grief de violation de son devoir de loyauté en s'adressant à un office privé de renseignements pour faire vérifier certains faits relatifs à la carrière d'autres fonctionnaires. A notre avis, il n'est pas nécessaire d'expliquer qu'une telle façon de procéder, que le requérant ne nie d'ailleurs pas, est contraire à la réputation des institutions communautaires et est hautement critiquable. Nous ne voyons d'ailleurs pas non plus comment les motifs invoqués par le requérant pourraient justifier sa conduite. Tel est le cas pour sa déclaration qu'il n'aurait agi ainsi que pour défendre ses propres intérêts. Car, non seulement il n'existe pas suffisamment de raisons pour justifier sa crainte d'être écarté de l'organigramme de l'institution, mais on ne voit pas non plus pourquoi les moyens de défense de ses intérêts à l'intérieur même de la Communauté auraient été insuffisants. C'est aussi le cas pour l'assurance qu'il aurait eu l'intention d'informer la Commission en temps voulu des résultats de ses recherches, car, mis à part le fait qu'il manque toute preuve d'une telle intention, celle-ci ne saurait en rien éliminer la réprobation qui s'attache aux moyens et procédés utilisés par le requérant.

d) D'une manière générale, nous pouvons conclure que le requérant n'a pas pu prouver l'existence de fautes ou d'incorrections dans la décision disciplinaire le concernant, ce qui nous oblige à rejeter également le point n° 2 des conclusions.

3. *Affaire 30-64 : troisième point des conclusions*

Il ne reste donc à examiner que le point des conclusions attaquant la décision de la Commission du 24 juin 1964, relative au prétendu détachement ou à la prétendue mutation du requérant pour Bruxelles ou pour Juliers.

A cet égard, les parties sont, tout d'abord, en désaccord sur une question : cette décision avait-elle réellement pour objet un détachement ou une mutation, ou bien uniquement une mission temporaire ?

A notre avis, cette question est importante, parce que de sa solution pourrait découler non seulement le bien-fondé du recours, mais même déjà sa recevabilité. C'est qu'en vérité, toutes les décisions prises dans le cadre du statut juridique d'un fonctionnaire ne constituent pas des actes juridiques attaquables conformément à l'article 25 du statut des fonctionnaires. Nous nous permettons de renvoyer à se sujet à nos conclusions dans les affaires jointes 109-63 et 13-64 (*Recueil,* X, p. 1.339 et s.), dans lesquelles nous avons exposé les critères dont les droits nationaux se servent pour procéder à cette délimitation. Il en ressort notamment qu'il est essentiel de savoir si une décision prise dans le service affecte *le statut* d'un fonctionnaire. Nul doute, nous en sommes convaincus, qu'en ce qui concerne les simples ordres de mission, ces critères ne permettent pas, en général, de les classer parmi les actes attaquables, mais qu'il s'agit là de questions de service purement internes (1).

Par conséquent, s'il apparaît que l'acte attaqué en l'espèce se bornait à ordonner une mission, il faudrait conclure qu'un contrôle juridictionnel est impossible et que le point en question des conclusions devrait être rejeté comme irrecevable.

Sous l'angle rétrospectif, l'espèce qui nous occupe ne présente guère de difficultés à cet égard. En ce qui concerne Juliers, le requérant n'y est resté que très peu de temps (quelques jours, sinon un seul). Quant à Bruxelles, il y est resté d'abord trois ou quatre jours ; il a pris ensuite son congé annuel, après quoi il est revenu à Bruxelles jusqu'à la fin du mois de septembre, sur l'ordre verbal du directeur général de l'administration. Ce n'est que par la décision du 10 octobre 1964 (notifiée au requérant le 15 octobre 1964) qu'est intervenue sa mutation définitive pour Bruxelles, dont une lettre du 16 septembre 1964 du directeur général de l'administration lui avait annoncé la possibilité. C'est ainsi qu'a été établi le décompte des frais du requérant, conformément aux prescriptions relatives aux frais de mission. Il est tout aussi impossible de contester le caractère de mission en invoquant la non-observation des prescriptions d'une circulaire n° 36-63 relative aux autorisations de missions, étant donné que cette circulaire ne s'applique que lorsque l'ordre de mission n'émane pas de la Commission elle-même (ce qui est le cas en l'espèce).

(1) Cf. Plog-Wiedow, Commentaire de la loi sur les fonctionnaires fédéraux, notes 8 et 11 sous le § 172.

Toutefois, il est plus difficile de juger de la situation si l'on s'appuie uniquement sur les documents dont le requérant avait connaissance avant son « départ en mission », et cela même si l'on en écarte certains qu'il a invoqués : ces documents ne présentent pas d'intérêt en l'espèce, parce qu'ils se rapportent à des faits antérieurs, notamment des projets de mutation éventuelle à la suite d'une candidature qu'il avait présentée (décisions de la Commission du 26 mars 1964 et du 15 avril 1964 ; note du 25 mars 1964, lettre du 9 juin 1964, note du 11 juin 1964, toutes trois de la direction générale de l'administration), ou parce qu'ils émanent de fonctionnaires qui n'avaient pas de pouvoir de décision dans cette affaire (lettre du 26 août 1964 de M. Gazzano).

Toutefois, plusieurs mémorandums, communiqués au requérant les 25 et 26 juin 1964 par le directeur du Centre de recherches d'Ispra, déclarent qu'il devait se présenter le 29 juin à Bruxelles *pour y prendre son service* : certes, cette formule est atténuée par le mot « provisoirement », auquel s'ajoutait l'invitation à se présenter à Juliers la semaine suivante ; mais, si on l'examine objectivement, elle fait penser à un détachement ou à une mutation plutôt qu'à une mission. Toutefois, ce qui doit être décisif en fin de compte, c'est le texte de la décision arrêtée par la Commission : « Si l'intéressé ne peut prendre effectivement ses fonctions à Juliers dans les meilleurs délais, il sera invité à se présenter aussitôt pour y recevoir toutes instructions utiles ». A notre avis, ce texte ne permet pas de douter que la décision n'ordonnait pas un détachement pour Juliers, mais que le requérant devait se rendre à Bruxelles pour une visite préparatoire.

Par conséquent, et en tenant compte de l'exécution réelle de l'ordre, il reste que nous n'avons à faire qu'à un ordre de mission, c'est-à-dire à une décision de service ayant un caractère interne et échappant au contrôle de la Cour. Les conclusions qui tendent à obtenir celui-ci devraient donc être rejetées comme irrecevables. Tout au plus serait-il possible, en ce qui concerne les dépens, de prendre en considération le fait que les circonstances entourant l'affaire ont laissé subsister tout un ensemble de doutes et d'incertitudes et ont donc pu objectivement donner lieu à l'introduction d'un recours.

Si l'on n'adopte pas cette opinion au sujet de la délimitation du droit de recours des fonctionnaires, motif pris de ce que les ordres de mission, eux aussi, notamment lorsqu'ils entraînent une longue absence ou modifient les prévisions des intéressés (congé), peuvent avoir une influence sensible sur les conditions de vie personnelles d'un fonctionnaire, il faut encore se demander si les griefs invoqués contre la décision attaquée sont pertinents.

a) Il est certain que ce n'est pas le cas pour le grief d'après lequel le texte de la décision n'aurait pas été communiqué au requérant. Le principe de l'article 25 du statut des fonctionnaires qui prescrit la communication par écrit est respecté dans le cas présent par la communication écrite de la substance de la décision litigieuse dans les mémorandums du directeur du Centre de recherches d'Ispra que nous avons cités.

Au surplus, il faudrait remarquer que le défaut de notification ne rend pas illégal l'acte lui-même. Comme la Commission le relève à bon droit, et comme nous l'avons déjà souligné dans d'autres affaires, la notification a pour seul rôle de rendre la décision opposable au destinataire et de faire partir le point de départ du délai dans lequel il peut introduire un recours.

b) Il n'est pas possible non plus de critiquer la décision de la Commission, pour le motif que le requérant était membre du comité local du personnel. Lorsqu'il allègue que la décision de détachement pour Bruxelles faisait partie d'un ensemble de tentatives systématiques pour l'éloigner de ce comité, il convient d'objecter qu'elle n'entraînait qu'une absence *temporaire*. Au surplus, le requérant n'a pas pu nous convaincre que son absence, même temporaire, a nui à l'activité du comité du personnel : ce n'aurait pu être le cas que si, précisément pendant cette période, le requérant avait dû exercer des attributions importantes et s'il n'avait pu être suppléé par d'autres membres du comité.

c) Mais nous avons de sérieuses objections sur la brièveté du délai de convocation et le fait que celle-ci affectait le congé annuel du requérant, fixé depuis longtemps, et entraînait une absence de longue durée. Sans doute, le cas échéant, les intérêts du service peuvent-ils imposer de pareils désagréments. Mais il faut alors que l'autorité hiérarchique fournisse une justification adéquate. Dans le cas présent, au contraire, les éléments qui nous sont connus nous donnent plutôt l'impression que la mesure précipitée de la Commission n'était pas absolument indispensable, ni pour préparer une autre affectation du requérant, laquelle n'a eu lieu qu'en octobre 1964, ni pour mettre fin à une atmosphère tendue dans les services d'Ispra.

Il serait donc possible de parler d'une violation du devoir de prévoyance par la Commission, ce qui obligerait la Cour à déclarer l'illégalité de la mesure prise par cette dernière, et à déclarer fondée la demande accessoire de dommages et intérêts formulée par le requérant. A tout le moins, des éclaircissements supplémentaires sur ce point seraient-ils nécessaires, avant de pouvoir rejeter, comme injustifiées, les critiques de ce dernier, toujours en supposant évidemment qu'on les considère comme recevables, contrairement à ce que nous croyons.

III — Résumé

En récapitulant toutes ces considérations, nous aboutissons, sans devoir examiner les demandes de preuve qui ont été présentées, à la conclusion suivante :

En ce qui concerne le recours 30-64, les demandes en annulation de la décision portant rejet de la réclamation introduite par le requérant le 21 février 1964 et de la décision relative au prétendu détachement pour Bruxelles doivent être rejetées comme irrecevables. Les autres demandes présentées dans les recours 27 et 30-64 doivent être rejetées comme non fondées. En ce qui concerne les dépens, y compris ceux de

l'instance de référé, en vertu de l'article 70 du règlement de procédure, la Commission doit en tout cas supporter les siens. En outre, en considération des obscurités de la décision de détachement attaquée, il nous paraît équitable de lui faire supporter une partie des dépens du requérant, celui-ci supportant lui-même le surplus.

Ordonnance du président de la Cour du 7 août 1964[1]

Dans l'affaire 30-64 R

M. FULVIO FONZI,
ingénieur, fonctionnaire scientifique de la Communauté européenne de l'énergie atomique, domicilié à Sesto Calende (Varese, Italie),
représenté et assisté par Me Mario Giuliano, professeur titulaire à la faculté de droit de l'université de Milan,
avec domicile élu chez Me Ernest Arendt, 6, rue Willy-Goergen, Luxembourg,

partie requérante,

contre

COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE,

représentée par son conseiller juridique, M. M. Prelle, en qualité d'agent,
avec domicile élu à Luxembourg, auprès de M. Manzanarès, secrétaire du service juridique des exécutifs européens, 2, place de Metz,

partie défenderesse,

ayant pour objet le sursis à l'exécution de la décision prise par la Commission à l'égard du requérant le 24 juin 1964, l'invitant à se rendre immédiatement à Bruxelles,

LE PRÉSIDENT
DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

Attendu que la partie requérante, par requête déposée au greffe de la Cour le 13 juillet 1964, a formé un recours ayant pour objet, entre autres, l'annulation d'une décision de la Commission « qui semble