

ARRÊT DE LA COUR
DU 26 MAI 1982 ¹

**Commission des Communautés européennes
contre royaume de Belgique**

«Libre circulation des travailleurs»

Affaire 149/79

Sommaire

Libre circulation des personnes — Dérogations — Emplois dans l'administration publique — Notion — Participation à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État

(Traité CEE, art. 48, par. 4)

Les emplois dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE sont ceux qui ont un rapport avec des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la

puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, auxquels doivent être assimilés les intérêts propres des collectivités publiques, telles que les administrations municipales.

Dans l'affaire 149/79,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Jean Amphoux en qualité d'agent, assisté de M. Louis Dubouis, professeur à la faculté de droit et de sciences politiques de l'université d'Aix-Marseille III, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, plateau du Kirchberg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DE BELGIQUE, représenté par le ministre des affaires étrangères, ayant pour agent M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des affaires

¹ — Langue de procédure: le français.

étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

partie défenderesse,

soutenu dans ses conclusions par

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par MM. Martin Seidel et Eberhardt Grabitz, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg chez le chancelier de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne, 20-22, avenue Émile-Reuter,

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représentée par MM. G. Guillaume, en qualité d'agent, et P. Moreau Defarges, en qualité d'agent suppléant, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade de France, 2, rue Bertholet,

ROYAUME-UNI, représenté par M. W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade britannique, 28, boulevard Royal,

parties intervenantes,

ayant pour objet un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations découlant de l'article 48 du traité CEE, ainsi que du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, en imposant la condition de nationalité pour l'accès à des emplois qui ne relèvent pas de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans et U. Everling, juges,

avocat général: M^{me} S. Rozès

greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Déroulement de la procédure

1. Par arrêt interlocutoire du 17 décembre 1980 (Recueil p. 3881), la Cour, après avoir déterminé les principes en fonction desquels l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE et la notion d'emploi dans l'administration publique à laquelle il se réfère doivent être interprétés, a arrêté:

«La Commission et le royaume de Belgique réexamineront la matière litigieuse à la lumière des considérations juridiques du présent arrêt et feront rapport à la Cour sur le résultat et cet examen avant le 1^{er} juillet 1981. La Cour statuera définitivement après cette date.»

2. Sur demande du royaume de Belgique et de la Commission, la Cour a prorogé ce délai jusqu'au 31 octobre 1981.

La Commission et le royaume de Belgique ont déposé leurs rapports respectivement les 29 et 30 octobre 1981.

3. Il ressort des deux rapports que les représentants des autorités compétentes belges et les représentants des services de la Commission se sont réunis le 22 juin et le 19 octobre 1981 pour se faire mutuellement part de leurs positions et de leurs difficultés.

Bien que ces réunions se soient déroulées dans un climat de compréhension mutuelle, elles n'ont toutefois pas permis au royaume de Belgique et à la Commission de s'accorder sur un rapport unique

à soumettre conjointement à la Cour. Le différend persiste sur la question de savoir si, au vu des considérations juridiques contenues dans l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1980, les emplois litigieux entrent, en tout ou en partie, parmi ceux auxquels s'applique la réserve de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

En revanche, quant à la nature des tâches et des responsabilités que comporte chacun des emplois litigieux, aucune divergence ne subsiste. La Commission s'est — tout comme le gouvernement belge — fondée sur la description que les autorités belges concernées, c'est-à-dire la SNCB, la SNCV, la ville de Bruxelles et la commune d'Auderghem, ont fait de chaque emploi mis en cause.

II — Observations des parties

Les emplois auxquels les rapports se réfèrent sont les suivants:

- a) *pour la SNCB*:
 - agent de triage
 - chargeur
 - conducteur
 - poseur de voies
 - signaleur
- b) *pour la SNCV*:
 - nettoyeur de bureau
 - manoeuvre de peinture
 - aide garnisseur
 - ouvrier de l'entretien des batteries
 - préparateur de sections
 - préparateur d'induits
 - veilleur de nuit

- nettoyeur
 - réfecteur
 - manoeuvre atelier
- c) *pour la ville de Bruxelles:*
- menuisier
 - aide-jardinier
 - infirmière
 - puéricultrice
 - veilleur de nuit
 - contrôleur chef de bureau technique
 - contrôleur principal
 - contrôleur des travaux
 - contrôleur des inventaires
 - surveillant
 - architecte
- d) *pour la commune d'Auderghem:*
- architecte
 - puéricultrice
 - infirmière aux crèches
 - aide-jardinier
 - menuisier
 - électricien
 - plombier.
- a) que les communes sont des articulations de la puissance publique, responsables de l'intérêt général de la collectivité locale et que les agents communaux, fréquemment en contact avec la population, doivent nécessairement être acceptés par celle-ci;
- b) que la SNCB et la SNCV assurent l'intérêt public en matière de transports, et qu'en raison de l'importance de ce secteur, seuls les nationaux doivent être recrutés, eu égard notamment aux raisons de sécurité qui peuvent surgir dans certaines situations exceptionnelles, telles que les cas de guerre ou de mobilisation;
- c) que l'accès aux emplois statutaires dans l'administration publique, conférant aux titulaires un véritable droit au maintien du poste et à la carrière, est particulièrement à exclure pour les ressortissants étrangers, du fait que ces ressortissants pourraient ainsi se trouver à occuper, suite à une promotion ou au développement de la carrière, des emplois comportant un pouvoir de décision et de responsabilité propre de la puissance publique.

La *Commission* soutient, au vu de leur description, spécifiée dans les annexes desdits rapports, que, hormis les cas des architectes et des contrôleurs et celui de certains veilleurs de nuit, dont l'activité de surveillance des bâtiments ou lieux à garder serait de nature à leur permettre d'avoir un accès aisé à des secrets de la collectivité publique concernée, tous les autres cas ne seraient pas à considérer comme des emplois de l'administration publique, comportant un pouvoir de décision et de responsabilité propre de la puissance publique, et échapperaient de ce fait à la réserve énoncée à l'article 48, paragraphe 4, du traité.

Le *gouvernement belge* soutient par contre:

Pour ce qui concerne, en particulier, les emplois de la SNCB et de la SNCV, le gouvernement belge conteste la thèse de la *Commission*, selon laquelle ceux-ci n'auraient un quelconque rapport avec la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. Il observe, à cet égard, qu'il est vital pour l'État de pouvoir disposer en toute sûreté des moyens de communication, en tous temps et quelles que soient les circonstances, et que la mise à disposition, sur injonction du gouvernement, de tous les moyens nécessaires pour transporter des troupes ou du matériel militaire à n'importe quel point du pays et à n'importe quel moment, est un élément essentiel de la sécurité de l'État. Dans ce cadre, pour que les chemins de

fer puissent pleinement jouer leur rôle en période critique, il serait indispensable que l'ensemble des agents statutaires à la disposition de la SNCB et de la SNCV soient des nationaux.

En effet, l'aspect de sécurité ne devrait pas seulement s'apprécier au niveau des risques de sabotage ou d'espionnage, étant également essentiel que le fonctionnement des moyens de communication soit assuré en tout cas de la façon la plus régulière et efficace. L'argument de la Commission, selon lequel en période troublée il n'y aurait qu'à écarter les éléments étrangers et les remplacer par des nationaux, ne pourrait être retenu. En effet, une fois que les ressortissants étrangers ont acquis la qualité d'agents statutaires, entraînant la stabilité de l'emploi, il n'y aurait pas de base juridique pour suspendre, voire supprimer, l'emploi de ces agents, même en période troublée. En outre, il serait très difficile de combler, séance tenante, les postes ainsi devenus vacants, compte tenu de ce que des recrutements nouveaux de nationaux ne pourraient intervenir qu'à l'issue de concours, dont la durée serait incompatible avec une situation d'urgence. Enfin, on peut se demander quelle serait la situation des agents étrangers ainsi écartés de leur fonction, lorsque la situation de danger public aura pris fin. Dans ce cas, on pourrait se demander s'il faut les reprendre et licencier en conséquence les nationaux recrutés entre-temps, ce qui constituerait une discrimination au détriment de ces derniers, ou bien s'il faut réintégrer les agents étrangers et conserver en outre les nationaux, ce qui serait anti-économique.

La Commission répond que le gouvernement belge fait dépendre d'une situation, pour laquelle l'État membre dispose de la possibilité de recourir au paragraphe 3 de l'article 48 du traité CEE, la solution d'un cas relevant par contre du para-

graphe 4 de ce même article. D'ailleurs, elle observe que les mesures de sûreté hypothétiquement envisagées n'auraient de sens que pour certains postes de travail déterminés, et que la survenance de troubles ou de guerre représente des circonstances éminemment exceptionnelles, dont la seule éventualité ne suffirait pas à justifier a priori l'exclusion de tout ressortissant des autres États membres de l'accès à n'importe quel emploi des chemins de fer.

9. Les parties intervenantes n'ont pas présenté de mémoires dans cette phase de la procédure.

III — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dubouis, le royaume de Belgique, représenté par M. Hoebaer, le Royaume-Uni, représenté par M. Godwin, la république fédérale d'Allemagne, représentée par M. Grabitz, et la République française, représentée par M. Museux, ont été entendus lors de l'audience du 30 mars 1982.

Le royaume de Belgique a déposé, le 1^{er} avril 1982, une note contenant des informations sur une question posée par la Cour au cours de l'audience, au sujet des connaissances requises en matière linguistique pour les infirmières et les puéricultrices de crèches et de prégar-diennats de la commune d'Auderghem.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 mai 1982.

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 septembre 1979, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que le royaume de Belgique, «en imposant ou en permettant d'imposer la possession de la nationalité belge comme condition de recrutement dans des emplois non visés par l'article 48, paragraphe 4, du traité, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité et du règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté» (JO L 257, p. 2).
- 2 Par arrêt du 17 décembre 1980 (Recueil p. 3881), la Cour, statuant avant dire droit, a défini certains critères permettant de déterminer la portée de l'exception figurant à l'article 48, paragraphe 4, du traité, au regard d'emplois qui, tels que ceux litigieux, sont offerts par des administrations publiques.
- 3 Les éléments d'information contenus dans le dossier de l'affaire et fournis par les parties au cours de la procédure écrite et orale ne permettaient cependant pas à la Cour d'apprécier de manière sûre la nature effective des fonctions propres aux emplois en cause et de déterminer quels sont, parmi ces emplois, ceux qui ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 48, paragraphe 4, précité. Elle a dès lors invité les parties à reprendre l'examen de la question controversée en tenant compte des principes d'interprétation définis par la Cour et eu égard aux particularités de chaque emploi.
- 4 L'arrêt susdit du 17 décembre 1980 prévoit en effet, dans son dispositif, ce qui suit:

«La Commission et le royaume de Belgique réexamineront la matière litigieuse à la lumière des considérations juridiques du présent arrêt et feront rapport à la Cour sur le résultat de cet examen avant le 1^{er} juillet 1981. La Cour statuera définitivement après cette date.»

- 5 La Commission et le royaume de Belgique, n'ayant pu s'accorder sur un rapport unique à soumettre conjointement à la Cour, ont déposé, respectivement les 29 et 30 octobre — après report du délai du 1^{er} juillet 1981 — deux rapports séparés. Il ressort de ces rapports que le différend persiste entre parties sur la question de savoir si, au vu des considérations juridiques contenues dans l'arrêt du 17 décembre 1980, les emplois litigieux entrent, en tout ou en partie, parmi ceux auxquels s'applique la réserve de l'article 48, paragraphe 4, du traité. En revanche, aucune divergence ne subsiste entre parties quant à la nature des tâches et des responsabilités que comporte chacun des emplois litigieux, qui sont décrits de façon en substance identique dans les deux rapports.
- 6 Dans ces conditions, il incombe à la Cour de trancher le litige, en examinant si et dans quelle mesure les emplois litigieux, tels que décrits dans les deux rapports précités, sont à considérer comme des emplois relevant du champ d'application de l'article 48, paragraphe 4, tel que défini dans l'arrêt du 17 décembre 1980.
- 7 Il ressort dudit arrêt, notamment de ses alinéas 12 et 19, que les emplois au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité sont ceux qui ont un rapport avec des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, auxquels doivent être assimilés les intérêts propres des collectivités publiques, telles que les administrations municipales.
- 8 La Commission a reconnu avec raison que, compte tenu des tâches et des responsabilités qui leur sont inhérentes, certains parmi les emplois litigieux, décrits dans les rapports susvisés, sont susceptibles de revêtir les caractéristiques qui les font entrer dans le cadre de l'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité, au vu des critères retenus par l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1980. Il s'agit des emplois qui figurent sous la dénomination de «contrôleur chef de bureau technique», «contrôleur principal», «contrôleur des travaux», «contrôleur des inventaires» et «veilleur de nuit», de l'administration communale de Bruxelles, ainsi que d'«architecte» des administrations communales de Bruxelles et d'Auderghem. En conséquence, ces points de litige peuvent être considérés comme réglés.

- 9 En revanche, pour ce qui concerne les autres emplois repris dans les deux rapports en question, il n'apparaît pas, eu égard à la nature des fonctions et des responsabilités qu'ils comportent, qu'ils constituent des «emplois dans l'administration publique» au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité.
- 10 L'argumentation développée par le royaume de Belgique, concernant certains emplois dans la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) et dans la Société nationale des chemins de fer vicinaux (SNCV), et selon laquelle le problème de l'admission de personnel étranger devrait être considéré en fonction surtout de l'éventualité de la survenance d'une situation de danger pour la sécurité de l'État, ne peut être retenue dans le cadre de l'article 48, paragraphe 4, du traité. Une telle argumentation a trait à une hypothèse étrangère au cadre juridique de cette disposition.
- 11 Pour ces raisons, il y a lieu de constater que, en imposant ou en permettant d'imposer la condition de nationalité pour l'accès aux emplois dont il est question dans les rapports déposés par les parties les 29 et 30 octobre 1981, autres que les emplois de «contrôleur chef de bureau technique», «contrôleur principal», «contrôleur des travaux», «contrôleur des inventaires» et «veilleur de nuit», de l'administration communale de Bruxelles, ainsi que d'«architecte» des administrations communales de Bruxelles et d'Auderghem, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Sur les dépens

- 12 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 1, du règlement de procédure, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent sur un ou plusieurs chefs.
- 13 Le royaume de Belgique ayant succombé sur plusieurs chefs de sa défense, il y a lieu de le condamner à supporter la moitié des dépens exposés par la Commission. Les parties intervenantes supporteront leur propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) **En imposant ou en permettant d'imposer la condition de nationalité pour l'accès aux emplois dont il est question dans les rapports déposés par les parties les 29 et 30 octobre 1981, autres que les emplois de «contrôleur chef de bureau technique», «contrôleur principal», «contrôleur des travaux», «contrôleur des inventaires» et «veilleur de nuit», de l'administration communale de Bruxelles, ainsi que d'«architecte» des administrations communales de Bruxelles et d'Auderghem, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.**

- 2) **Le royaume de Belgique supportera la moitié des dépens exposés par la Commission. Les parties intervenantes supporteront leur propres dépens.**

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due	
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Koopmans	Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 mai 1982.

Le greffier
P. Heim

Le président
J. Mertens de Wilmars