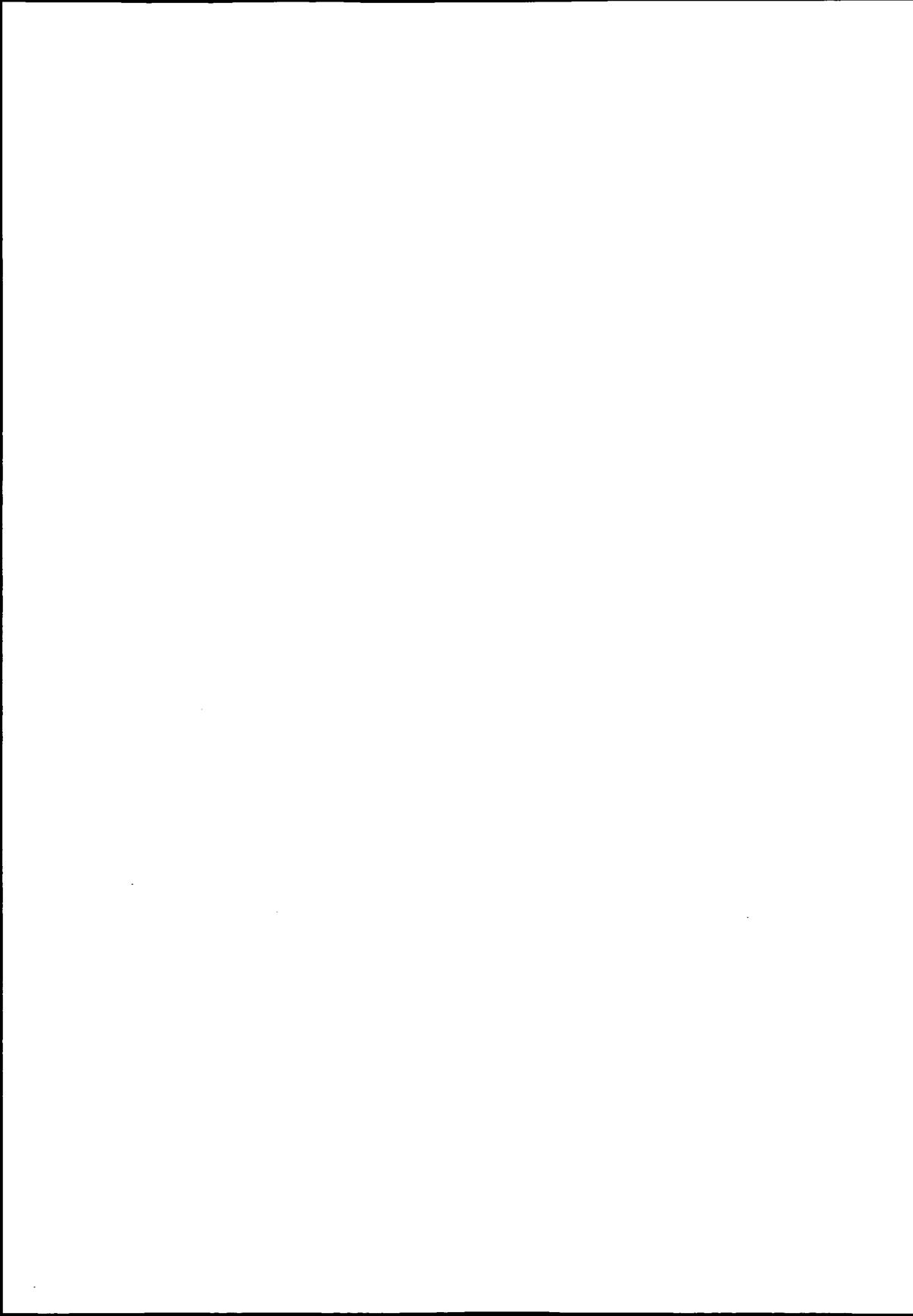


Conclusions de l'avocat général
M. KARL ROEMER

4 avril 1960

Traduit de l'allemand



SOMMAIRE

	Page
I — Introduction	964
1. Les faits	964
2. Conclusions	967
II — Recevabilité	968
1. Compétence de la Cour	968
2. Compétence pour les recours en indemnités	970
3. Délais de recours	970
III — Les recours sont-ils fondés?	971
a) Possibilité de licenciement	973
b) Exclusion du droit de licenciement	976
c) Conditions de forme du licenciement	979
d) Calcul du préavis	980
IV — Les autres conclusions.	980
a) Conclusions aux fins de constatation	980
b) Recours en indemnité	981
V — Résumé et résultat	982

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, ()*

C'est la première fois depuis l'entrée en vigueur des traités de Rome, le 1^{er} janvier 1958, que la Cour de justice est saisie de recours formés contre la Communauté économique européenne. Ces recours concernent des questions liées à l'organisation administrative de la Commission. Dans le cadre du présent litige, la Cour aura à juger si le licenciement des quatre agents requérants est critiquable en droit et elle devra dire quelles sont les conséquences qu'entraîne ce licenciement. La Cour a joint ces quatre recours aux fins du rapport d'audience et des conclusions. Sur de nombreux points, les faits et rapports de droit sur lesquels reposent ces recours, ainsi que leur objet, sont identiques; nous relèverons les particularités que chacun d'eux présente. Le rapport très complet de M. le Juge rapporteur — auquel nous nous référons expressément — nous permettra d'exposer très brièvement les faits.

I — Introduction

1. LES FAITS

Les requérants étaient employés au service linguistique de la Commission de la C.E.E. Ils sont entrés en fonctions à des dates différentes de l'année 1958, le requérant Peuvrier le 23 juin, le requérant Fiddelaar le 1^{er} septembre, la requérante von Lachmüller le 13 septembre et le requérant Ehrhardt le 8 octobre. Ainsi qu'il ressort du dossier, trois des requérants (Fiddelaar, von Lachmüller et Ehrhardt) avaient antérieurement participé à un concours qui devait permettre l'établissement d'une liste de candidats susceptibles d'entrer au service des Communautés, concours dont les résultats leur furent communiqués en décembre 1958. Deux des requérants au moins (von Lachmüller et Ehrhardt) ont subi des épreuves écrites à Bruxelles avant d'entrer en fonctions. Caractéristique commune à tous ces requérants, les stipulations expressément passées par écrit ou de façon orale entre eux et la Commission présentent des lacunes. Il n'existe de convention

(*) Ces conclusions concernent également l'affaire 44-59.

écrite que pour deux d'entre eux : le requérant Fiddelaar reçut une lettre du directeur du service du personnel, datée du 1^{er} septembre 1958, dans laquelle la Commission se déclarait prête à l'employer à titre temporaire et provisoire en qualité d'expert contre paiement d'une indemnité journalière de 950 frb. Le requérant Fiddelaar aurait en outre droit au remboursement de ses frais de voyage aller et retour de son lieu d'origine à Bruxelles. Le requérant Peuvrier fut prié par télégramme le 19 juin de faire connaître s'il pourrait assumer le 23 juin les fonctions de traducteur, pour commencer en qualité d'auxiliaire. Lors de l'entrée en service de chaque requérant, la division du personnel de la Commission avisa les autres services de sa position et des modalités de sa rémunération. Trois d'entre eux furent ainsi qualifiés d'experts avec une rémunération journalière de 950 frb.; le requérant Peuvrier fut catalogué comme traducteur auxiliaire avec un traitement de base annuel de 144 600 frb. Au dossier de la requérante von Lachmüller figure une lettre du 13 septembre 1958, où elle demande le paiement en espèces de ses émoluments. Elle est également qualifiée d'expert dans cette lettre. Les requérants von Lachmüller, Fiddelaar et Ehrhardt perçurent régulièrement des avances et, à cette fin, le service linguistique fit connaître à intervalles assez rapprochés qu'ils étaient toujours employés comme experts au service linguistique. Le requérant Peuvrier a affirmé, sans être contredit par la partie défenderesse, qu'à partir du mois de janvier 1959 il perçut des émoluments mensuels. Les requérants Fiddelaar et Ehrhardt obtinrent de la Commission des cartes d'identité où ils étaient qualifiés de traducteurs. Le requérant Peuvrier possédait un permis de séjour valable jusqu'au 29 juin 1962, que les autorités belges lui avaient accordé à la demande de la Commission, en qualité de fonctionnaire de la C.E.E. et qui le dispensait de l'inscription au registre des étrangers. Durant leur séjour à Bruxelles, les requérants Ehrhardt et Peuvrier obtinrent de pouvoir importer en franchise une voiture automobile, grâce à une déclaration du 10 février et du 13 mai 1959 du directeur du service interne de la Commission, d'où il ressort que les requérants étaient fonctionnaires à la C.E.E. Le 22 octobre 1958, le directeur du service du personnel de la Commission délivra au requérant Fiddelaar, aux fins d'obtenir

la franchise douanière, une attestation aux termes de laquelle il était employé comme traducteur à la Commission et il avait emménagé le 16 octobre à Bruxelles pour accomplir le travail pour lequel il avait été engagé. Sur demande de la Commission, le requérant Peuvrier passa une visite médicale le 30 juin 1958. Quelque temps après leur entrée en service, les requérants Fiddelaar et Ehrhardt furent invités, par lettres du 26 janvier et du 12 février 1959, à passer une visite médicale d'aptitude. La requérante von Lachmüller reçut une invitation identique le 8 septembre 1959, soit *après* qu'elle eut reçu notification de la décision la licenciant.

Après qu'au début de l'année 1959 le service de la traduction de la Commission eut été confié à un nouveau directeur, celui-ci entreprit dans les mois qui suivirent de superviser les auxiliaires et experts du service (suivant les indications de la Commission, ils étaient 29, tous engagés en 1958) et de rechercher dans quels cas un engagement pourrait être envisagé sur le modèle des lettres d'engagement de la Commission. Le chef du service linguistique fit plusieurs rapports et propositions sur les résultats de son enquête. Au terme de son examen, il parvint à la conclusion qu'on pouvait renoncer, pour l'avenir, aux services des requérants. Ceux-ci reçurent, en conséquence, des lettres identiques par lesquelles la direction générale de l'administration les avisait que la Commission cesserait de les employer comme experts ou auxiliaires à une date déterminée. La fin de leur engagement fut à plusieurs reprises ajournée par lettre et par télégramme. Voici les dates qui intéressent chacun d'eux :

- von Lachmüller : lettre du 25 juillet 1959, fin des fonctions : 31 août 1959;
lettre du 18 août 1959, fin des fonctions : 30 septembre 1959;
télégramme du 26 septembre 1959, confirmé par lettre du 29 septembre, fin des fonctions : 31 octobre 1959.
- Fiddelaar : lettre du 24 juillet 1959, fin des fonctions : 31 août 1959;
lettre du 14 août 1959, fin des fonctions : 30 septembre 1959;
télégramme du 26 septembre, confirmé par lettre du 29 septembre 1959, fin des fonctions : 31 octobre 1959.
- Peuvrier : lettre du 24 juillet (communiquée le 28 juillet 1959), fin des fonctions : 31 août 1959;
lettre du 18 août 1959, fin des fonctions : 30 septembre 1959;

télégramme du 26 septembre, confirmé par lettre du 29 septembre, fin des fonctions : 31 octobre 1959.

Ehrhardt : lettre du 18 août 1959, fin des fonctions : 31 octobre 1959; télégramme du 26 septembre 1959, confirmé par lettre du 29 septembre 1959, fin des fonctions : 30 novembre 1959.

Ces lettres de licenciement sont à l'origine des présents recours. Nous ne rappellerons pas leurs conclusions très développées et nous nous bornerons à leurs éléments essentiels.

2. CONCLUSIONS

Les requérants demandent en premier lieu *l'annulation* des décisions de licenciement, à l'exception du requérant Peuvrier, qui a retiré dans sa réplique sa demande d'annulation. Les requérants von Lachmüller et Ehrhardt concluent en outre à ce que la Cour *déclare* qu'il existe entre eux et la Commission un contrat de droit public, qui a été conclu pour une durée indéterminée et auquel il ne peut être mis fin que sous certaines conditions; le requérant Fiddelaar conclut à ce que la Cour déclare qu'il est provisoirement engagé comme traducteur à la Commission et qu'il est classé au grade LC 1 du service linguistique. Le requérant Peuvrier conclut à ce que la Commission soit condamnée à lui verser une somme déterminée pour *l'indemniser du dommage* que lui a causé un licenciement irrégulier; outre leurs demandes aux fins d'annulation et de déclaration ci-dessus, les trois autres requérants ont présenté *subsidièrement* les mêmes conclusions; comme fondement de l'obligation pour la Commission de réparer ce dommage, ils allèguent une faute de service; ils soutiennent enfin que cette obligation existerait même s'il n'y avait pas faute de service.

Les parties ont exposé de façon approfondie leurs conceptions divergentes en matière de droit applicable; elles invoquent le traité instituant la C.E.E., le statut du personnel et le règlement général de la C.E.C.A., les décisions de la Commission économique européenne et du Conseil de ministres, la jurisprudence de la Cour dans les affaires de personnel, le droit belge du travail en tant que *jus loci* et les principes généraux de droit en vigueur dans les États

membres. Pour savoir quel est le droit applicable au point de vue de la procédure et au point de vue du fond, il faut d'abord examiner et définir les pouvoirs et les obligations de la Commission ainsi que les rapports de droit qui la lient aux requérants.

Dans le traité C.E.E., il faut se référer aux articles 154, 178, 179, 212 et 246, et dans le statut du personnel à l'article 58.

II — Recevabilité

1. COMPÉTENCE DE LA COUR

D'après l'article 179 du traité C.E.E., la Cour est compétente pour statuer sur tout litige entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable à ces derniers. Au moment de l'introduction des recours, ni le statut ni le régime applicable aux agents de la C.E.E. ne sont arrêtés. Au cours de la procédure, la Commission a produit une note de service n° 1 du 18 décembre 1958 :

« Conformément à la *pratique actuellement* en vigueur et consistant à considérer le statut du personnel et le règlement général de la C.E.C.A. comme déterminants pour la réglementation des questions de personnel de la C.E.E. jusqu'à ce que celle-ci soit pourvue de son propre statut... »

Cette communication de l'administration ne permet pas d'affirmer que la Commission aurait décidé d'appliquer le statut du personnel de la C.E.C.A. à ses agents et déclaré, en conséquence, que l'article 58 dudit statut s'appliquerait. Suivant l'article 212 du traité C.E.E., il appartient au Conseil d'arrêter, en collaboration avec la Commission, le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté. Suivant l'article 246, 3^o, jusqu'à l'établissement de ce statut et de ces conditions, la Commission recrute le personnel nécessaire par contrats de durée limitée. D'ailleurs, le statut du personnel de la C.E.C.A. n'énonce pas les différentes dispositions en matière de litiges de personnel

visées à l'article 179 du traité C.E.E. et son article 58 n'offrirait pas plus de garanties aux agents que l'article 179 du traité C.E.E.

Mais l'article 179 du traité C.E.E. n'exclut pas les recours de personnel avant l'établissement du statut. Tant qu'il n'y a pas de règles particulières de procédure pour ces litiges — le cas échéant, différentes des règles de droit commun —, les affaires de personnel peuvent être réglées sur le plan juridictionnel suivant les *dispositions générales*. L'article 179 est donc une disposition immédiatement applicable. Cela permet d'éviter l'absence de contrôle de la Cour de justice des Communautés à un moment précisément où l'organisation des nouvelles Communautés pose des problèmes particuliers et le renvoi des intéressés devant les tribunaux nationaux, ce qui pourrait nuire à l'unité de jurisprudence et entraîner des conflits de compétence négatifs.

La question se pose de savoir si les recours en matière de personnel, qui présentent des traits communs avec les recours en annulation du type général, ne peuvent pas, faute de réglementation particulière, être basés sur l'article 173 du traité C.E.E. D'après cet article, toute personne physique peut former un recours contre les décisions dont elle est le destinataire pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir. Le texte de cette disposition montre clairement que le recours doit être formé contre une *décision* de la Commission, c'est-à-dire contre un acte administratif unilatéral. Il peut exister de tels actes en matière de droit des fonctionnaires, notamment dans certaines situations réglementaires créées par un acte unilatéral de l'autorité (titularisation). Nous l'avons vu, jusqu'à l'établissement du statut, c'est le régime conventionnel qui s'applique, c'est-à-dire que les institutions peuvent conclure des contrats. Les mesures d'organisation de ces rapports, notamment les licenciements, se fondent donc sur des pouvoirs de nature conventionnelle, elles ne constituent pas des décisions de droit administratif au sens de l'article 173 ⁽¹⁾. La compétence de la Cour ne se fonde donc pas sur l'article 173.

⁽¹⁾ Cf. de Laubadère, *Contrats administratifs*, 1956, t. III, p. 309 et s.

2. COMPÉTENCE POUR LES RECOURS EN INDEMNITÉS

Pour les *recours en indemnités*, la compétence générale de la Cour résulte de l'article 178 :

« La Cour de justice est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 215, alinéa 2. »

Remarquons que l'article 215, alinéa 2, ne traite pas de la responsabilité *contractuelle* (cf. art. 215, al. 1), mais uniquement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté pour les dommages causés par ses institutions ou par ses agents *dans l'exercice de leurs fonctions*. Il en résulte qu'à défaut de la clause compromissoire visée à l'article 181 il ne peut être invoqué devant la Cour de droit à réparation sur la base de contrats de droit privé. Cependant, en matière de litiges de personnel, la compétence de la Cour pour connaître des recours en indemnités découle de façon générale de l'article 179. Du reste, un rapprochement des articles 176 et 178 du traité C.E.E. montre que, pour invoquer la responsabilité de la Communauté pour faute de service, il n'est pas nécessaire que la Cour ait annulé au préalable la décision ayant entraîné un dommage. Ce point pourrait être important dans le cas du requérant Peuvrier, qui a retiré sa demande d'annulation et qui se borne à faire valoir un droit à réparation.

Du point de vue de la compétence de la Cour, nous n'avons donc aucune hésitation à admettre les présents recours.

3. DÉLAIS DE RECOURS

Les recours sont parvenus à la Cour le 24 septembre 1959 (von Lachmüller et Fiddelaar), le 28 septembre 1959 (Peuvrier) et le 19 octobre 1959 (Ehrhardt). Ni le traité C.E.E., ni le statut de la Cour, ni le règlement de procédure de celle-ci ne prévoient de *délai* pour l'introduction des recours de personnel. Il en résulte qu'il n'y a pas de délai pour ces recours tant que le statut du personnel n'a pas été adopté ou que c'est le délai habituel de deux mois de l'article 173, 3^e alinéa, qui s'applique à ces recours, dans la

mesure où ils sont semblables aux recours en annulation. Même dans cette dernière hypothèse, les délais ont été respectés, ainsi qu'il résulte d'une comparaison des dates respectives.

III — Les recours sont-ils fondés ?

Après ces remarques sur la compétence de la Cour et sur la recevabilité, nous examinerons si les recours sont fondés, c'est-à-dire si les décisions de licenciement de la Commission sont valides en droit et si les requérants ont droit à réparation.

Cet examen appelle quelques développements sur la nature juridique des rapports existant entre les requérants et la Commission.

En premier lieu, il s'agit de savoir si ces rapports sont de droit privé ou de droit public. La réponse à cette question est rendue difficile par les lacunes des conventions expresses qui sont à la base des contrats des requérants et par l'imprécision des autres éléments d'appréciation. La qualification d'experts et d'auxiliaires qui est donnée de la position des requérants dans les conventions orales et écrites ne saurait suffire à la caractériser. Ce qui importe avant tout, c'est l'agencement réel des rapports de service et l'organisation générale du service linguistique à l'époque. On sait que dans les institutions de la C.E.C.A., pour lesquelles un statut du personnel s'applique depuis le mois de juillet 1956, les agents qui forment l'effectif stable du service linguistique sont des fonctionnaires titulaires au sens de l'article 2, 2^o, dudit statut. Les raisons de cette situation sont évidentes : une institution supranationale, dans laquelle les six États membres ont quatre langues officielles, ne peut fonctionner que si elle dispose d'un service de traduction capable de permettre aux autres services de se comprendre et de publier les décisions officielles dans toutes les langues officielles. La mission difficile de rédaction de textes officiels dans les quatre langues est primordiale dans une institution dont les organes de décision ne possèdent pas parfaitement, par la force des choses, toutes les langues officielles. Le service de la traduction forme donc

un élément nécessaire de cette organisation. De plus, comme les traducteurs travaillent fréquemment sur des textes confidentiels, leur titularisation est la condition d'un bon fonctionnement du service. Il n'est pas exclu — et la pratique des institutions de la C.E.C.A. le montre — que l'on ait en outre recours à des auxiliaires pour des travaux particulièrement longs ou urgents. C'est pourquoi, au tableau joint aux conditions d'engagement des auxiliaires de la C.E.C.A. figurent également les fonctions de traducteur et de réviseur. Mais, du point de vue de l'organisation, c'est là une exception. L'organisation des services de la Commission se heurtait à deux difficultés : l'absence de statut pour le personnel recruté, l'impossibilité de prévoir quels seraient les besoins définitifs en personnel. C'est pourquoi, on a eu recours à une certaine improvisation et, notamment pour le service de la traduction, après avoir nommé un effectif réduit de traducteurs (9) au début de l'année 1958, on a engagé ensuite un nombre important d'experts et d'auxiliaires (le dossier donne le chiffre de 29). Mais, dès le départ, il était évident que ces agents n'étaient pas réellement des auxiliaires, en sus de l'effectif stable. Ils furent intégrés dans le service normal comme les autres agents du service linguistique et ils s'acquittèrent des travaux courants. Ils étaient également tenus à un horaire. Ce simple fait exclut l'existence d'un contrat d'expert. Lorsque, pour organiser provisoirement ses services, une administration engage un effectif important de traducteurs pour accomplir une tâche normalement confiée à des fonctionnaires titulaires, on peut supposer que ces agents sont dans un rapport de droit public avec l'employeur, abstraction faite de la qualification officielle des conditions d'emploi. On ne saurait admettre que le fonctionnement normal d'un service essentiel à une administration internationale soit assuré presque entièrement ou pour une part importante par des employés de droit privé, d'autant qu'il n'y a, dès le départ, aucune différence dans les services accomplis et les tâches imparties. Certains indices montrent que la défenderesse partage en réalité ce point de vue. C'est ainsi que le dossier du requérant Fiddelaar contient une lettre d'un chef de service de la Commission du 8 juillet 1959, qui relève que la position de l'expert Fiddelaar est dans une large mesure artificielle et qu'elle ne peut s'expliquer

que par les difficultés techniques de la période d'organisation. De plus, la défenderesse n'a pas objecté au requérant Peuvrier, engagé comme auxiliaire, que son recours serait irrecevable parce que, d'après l'article 10 des conditions d'engagement des auxiliaires, le litige devrait être tranché par voie d'arbitrage. De tout cela nous déduisons que, malgré leur qualification, les requérants étaient liés à la Commission par des rapports contractuels de droit public.

Les requérants estiment que la cessation unilatérale de ces rapports est irrégulière et ils demandent en conséquence, à titre principal, l'annulation des décisions de licenciement de la Commission. A ce propos, les questions suivantes se posent :

- a) Était-il possible de faire cesser les rapports d'emploi ?
- b) Les décisions de licenciement devaient-elles être motivées ?
- c) Des préavis raisonnables ont-ils été accordés ?

A — POSSIBILITÉ DE LICENCIEMENT

Pour répondre à la première question, il est nécessaire de rechercher si les rapports en cause avaient un caractère de stabilité qui excluait totalement tout licenciement ou qui ne le permettait que dans des conditions étroitement délimitées.

Nous partirons de l'article 246 du traité C.E.E. :

« Jusqu'à l'établissement du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents de la Communauté, prévus à l'article 212, chaque institution recrute le personnel nécessaire et conclut à cet effet des contrats de durée limitée.

Chaque institution examine avec le Conseil les questions relatives au nombre, à la rémunération et à la répartition des emplois. »

Cette disposition donne aux institutions de la C.E.E., pour organiser leurs services, une liberté d'action beaucoup moins grande que la convention relative aux dispositions transitoires du traité C.E.C.A., dont le paragraphe 7 parle simplement de contrats, et non point de contrats *de durée limitée*. On peut penser

que cette restriction a été employée à l'article 246 pour empêcher que, pendant la période d'organisation, les institutions ne se lient et ne se privent de la possibilité de s'organiser avec le maximum de liberté pour s'adapter à leur mission. Si les institutions dépassent ces limites lorsqu'elles concluent les contrats nécessaires, elles agissent en violation du traité. La pratique rapportée à la note de service n° 1 et consistant à considérer que le statut du personnel de la C.E.C.A. est déterminant pour la réglementation des questions de personnel de la C.E.E. ne saurait donc avoir pour effet d'appliquer aux nouvelles Communautés les dispositions du statut du personnel en matière de titularisation. Au cours de la procédure, les pratiques de la Commission en matière d'organisation ont été décrites en détail. C'est ainsi qu'on a mentionné la décision de la Commission du 21 mai 1958, prévoyant l'établissement d'un organigramme et soulignant le caractère provisoire des engagements. Nous avons appris que la majorité des agents de la Commission travaillent sur la base de lettres d'engagement. Ces lettres, qui, en principe, sont aussi valables pour le service linguistique, contiennent la clause suivante :

« J'attire d'autre part votre attention sur le fait que, dans la phase actuelle de l'organisation de la Communauté, le présent engagement ne peut avoir qu'un caractère provisoire. Il comporte la possibilité d'être résilié de part et d'autre à tout moment et sous préavis d'un mois.

Il sera mis fin dès que possible à cette situation par la conclusion de contrats de durée limitée. »

Dans l'esprit de la Commission, ces lettres constituent donc une étape préalable avant les contrats de durée limitée prévus à l'article 246, 3^e alinéa, et elles ne doivent donc pas lier la Commission davantage que lesdits contrats.

C'est sous cet angle du développement de l'organisation qu'il faut examiner les contrats des requérants. Comme leur contenu juridique exprès est extrêmement réduit, ils doivent être interprétés compte tenu des manifestations de volonté des parties et de toutes les circonstances qui ont entouré leur conclusion et dont les parties auraient pu avoir connaissance. Nous avons déjà indiqué que la qualification d'expert ou d'auxiliaire, appliquée aux requérants dans ces contrats, ne suffit pas pour caractériser leur situation.

Ces contrats ne contiennent aucune fixation de durée, contrairement à l'usage en matière de contrats d'experts ou d'auxiliaires. Aucune limitation dans le temps ne résulte non plus de la nature des tâches confiées aux requérants, puisque, ce n'est pas contesté, on a constamment eu recours à eux dans le cadre du fonctionnement normal du service et qu'ils n'avaient pas été engagés pour des tâches bien délimitées.

Mais, d'un autre côté, ces contrats ont été conclus à un moment où il n'était pas encore possible de prévoir les besoins définitifs en personnel du service linguistique. Ils constituent donc une phase préliminaire aux lettres d'engagement. Il en résulte qu'ils ne pouvaient pas conférer davantage que ces lettres une garantie d'engagement permanent, ou un droit à la stabilité d'emploi. Comme les autres auxiliaires et experts du service linguistique, les requérants pouvaient simplement espérer que leurs noms seraient dûment pris en considération lors du choix de l'effectif stable du service de la traduction, mais non pas qu'ils recevraient une offre définitive et ferme d'engagement. C'est donc la situation particulière de l'autorité de recrutement qui donnait un caractère spécial aux contrats d'engagement : emploi pour une durée indéterminée, mais prévisible, avec seulement le droit d'obtenir, après une période raisonnable d'examen et la fin des travaux d'organisation, des précisions sur le sort des conditions d'emploi, au moyen d'un licenciement ou d'une reconduction par lettre d'engagement. Il faut donc considérer que les contrats contenaient la réserve tacite, connue de tous les intéressés, que l'administration avait le pouvoir de déterminer librement son organisation définitive dans le cadre du traité, compte tenu des décisions futures du Conseil. Cette constatation vaut pour les experts comme pour les auxiliaires.

Cette interprétation des rapports d'emploi n'est pas affectée par les arguments des requérants : établissement d'une carte d'identité avec la qualification de traducteur, autorisation d'importation en franchise d'un véhicule automobile et du mobilier, invitation d'avoir à passer une visite médicale. Outre que ces mesures sont sans doute dues en partie à certains vices d'organisation et à un défaut de coordination dans une grande institution qui en était

à ses débuts, les intéressés savaient que la situation originale, créée par l'engagement, ne serait modifiée que par l'envoi d'une lettre d'engagement émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination et non pas par la description de leurs fonctions dans les cartes d'identité officielles ou autres actes accessoires de l'administration. Au dossier de la requérante von Lachmüller figure une lettre du 26 mai 1959 d'où il résulte qu'elle connaissait pertinemment, à ce moment encore, le caractère provisoire et incertain de son engagement.

Nous pensons donc que les particularités de la période d'organisation de la partie défenderesse lui donnaient en principe le droit de résilier, au terme de cette période, des rapports de service d'une durée indéterminée, mais provisoire. Ce droit correspond à la faculté normale pour un employeur de résilier un contrat de durée indéterminée en droit civil, en droit public et en droit du travail.

Sans mettre en doute le bien-fondé de la jurisprudence de la Cour de la C.E.C.A. en matière de droits préstatutaires des agents de cette Communauté, qui impliquaient vocation à un engagement définitif, il n'est pas possible de se prévaloir en l'espèce de cette jurisprudence. Les différences de la situation de fait des requérants sont évidentes. Mais surtout, d'après le système même du traité C.E.E., l'existence d'une telle vocation est évidemment exclue par principe, même pour les agents qui se trouvent dans une situation préstatutaire en vertu de l'article 246 du traité C.E.E.

B — EXCLUSION DU DROIT DE LICENCIEMENT

Mais il ne faut pas oublier que le droit ordinaire de résiliation peut être exclu dans certaines conditions. La résiliation ne doit pas être contraire au principe de la bonne foi ou aux bonnes mœurs ⁽¹⁾; en outre, elle est irrégulière lorsqu'elle a lieu manifestement non pas dans l'intérêt du service, mais pour des raisons étrangères. A cet égard, il faut rechercher si la décision de licenciement

(1) Cf. Hueck-Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, 1959, t. I, p. 499, 504 et s.

ment de la Commission a violé des principes de droit, ce qui motiverait son annulation.

Au cours de la procédure écrite, la Commission a produit des notes d'appréciation sur les experts et auxiliaires du service linguistique, rédigées par le chef dudit service. Il résulte de ces notes que la compétence des différents traducteurs fut examinée sur la base de brouillons de traduction et d'appréciations des réviseurs. Ces notes entraînèrent un classement des traducteurs, suivant lequel les requérants von Lachmüller, Ehrhardt et Peuvrier figuraient en fin de liste dans leur groupe national. Il n'apparaît pas que cette appréciation des compétences et du travail accompli ait été entachée d'irrégularité.

Cependant, l'appréciation portée sur le requérant Fiddelaar et certains détails qui ont visiblement influencé la décision intéressant cet agent méritent un examen particulier. Il résulte du dossier du requérant que le chef du service linguistique avait manifesté l'intention le 15 octobre 1958 de garder le requérant comme traducteur permanent. Dans la première note de janvier 1959, ainsi que dans une note des réviseurs du 6 février 1959, ses aptitudes et son rendement firent l'objet d'une appréciation plus favorable que ceux d'un autre traducteur néerlandais. Le requérant Fiddelaar a allégué, sans être contredit, que ce traducteur néerlandais, qui fut engagé après lui en janvier ou en février 1959, aurait été également noté moins bien que lui lors du concours d'Ammersfoort d'août 1958 et qu'il serait encore en service à la Commission. Une note du chef du service linguistique du 25 mai 1959 motive également sa proposition de licencier le requérant Fiddelaar par la publication d'un article de journal : « En publiant le fameux article... il a fait preuve d'un manque inquiétant de bon sens et de loyauté qui fait craindre d'autres surprises désagréables. » Nous ne connaissons pas la teneur de cet article. Il n'a pas été affirmé que le requérant Fiddelaar en fût l'auteur ou qu'il ait été à l'origine de sa rédaction et de sa publication et qu'il en fût donc responsable. La partie défenderesse n'a pas non plus indiqué en quoi l'auteur de cette publication aurait nui aux intérêts de la Communauté. Enfin, nous ne savons pas si le requérant Fiddelaar

a été entendu sur tous ces points, figurant comme un réquisitoire dans une note d'appréciation, ni s'il a été mis en mesure de s'expliquer et de se justifier.

La note susmentionnée dit encore que l'agent Fiddelaar aurait fourni un travail médiocre, non pas par manque de connaissances ou par incapacité, mais par négligence. Cette appréciation est en contradiction avec plusieurs jugements antérieurs. Pas plus la procédure écrite que la procédure orale n'ont fait apparaître qu'un avertissement ou une mise en garde n'aurait pas pu inciter le requérant à utiliser de meilleure façon ses capacités et ses connaissances. Enfin, cette note soupçonne Fiddelaar de réserver d'autres surprises désagréables. Mais ces suppositions ne s'appuient sur aucun fait contrôlable, permettant seul de servir de base pour apprécier le rendement professionnel et le comportement d'un agent.

L'employeur doit également, dans sa décision, tenir compte du point de vue social : situation de famille, âge; il ne doit pas ignorer que le requérant a, au su de l'autorité, loué un appartement à Bruxelles pour lui et pour sa famille, qu'il y a transféré tout son mobilier depuis son pays d'origine et qu'il vivait avec sa femme et ses enfants au lieu de son travail dans l'intention évidente d'y demeurer.

Ces circonstances laissent à penser que le licenciement du requérant Fiddelaar n'a pas été décidé dans l'intérêt du service ou du moins pas essentiellement à ce titre et qu'il doit être considéré comme une mesure disciplinaire camouflée en raison de la publication d'un article de presse. En cas de comportement contraire au service d'un agent public, il appartient à l'employeur de prendre des mesures disciplinaires, mais au préalable il doit être donné au requérant de s'expliquer au cours d'une procédure régulière. Nous constatons qu'en l'espèce le requérant n'a pas été entendu sur les faits qui lui étaient reprochés. Mais si — et nous en avons des preuves — les aptitudes et le travail du requérant étaient meilleurs que ceux d'un collègue qui est resté en service, on peut se demander si un licenciement intervenu dans ces conditions

n'était pas abusif et contraire à la bonne foi. Nous avons déjà dit que même le droit ordinaire de licenciement — dont l'exercice est à la discrétion de l'employeur — est soumis à certaines limites. Nous pensons que, dans le cas du requérant Fiddelaar, ces limites ont été dépassées. Son licenciement doit donc être déclaré irrégulier pour violation des principes généralement admis.

Si la Cour ne partageait pas ce point de vue, elle serait tenue, en présence des allégations précises et pertinentes et des offres de preuve du requérant, d'ouvrir une instruction conformément à l'article 45 du règlement de procédure. Il faudrait donc, entre autres, rechercher si on n'avait pas caché au requérant que son licenciement était dû à la publication qui lui était imputée; à cet effet, il faudrait entendre les agents de la Commission cités dans ces offres de preuve. Sur ce point, nous nous référons à la requête, pages 1 et 3, et à la réplique, page 2 et notamment page 20.

C — CONDITIONS DE FORME DU LICENCIEMENT

Les requérants allèguent, *au point de vue formel*, que seule leur fut communiquée la date de la fin de leur engagement et qu'aucune raison ne leur fut fournie, par exemple leur incompétence professionnelle ou une suppression de postes. Ce grief ne joue pas pour le requérant Fiddelaar si l'on suit nos observations quant à la régularité du licenciement.

La Commission estime que le caractère provisoire de l'engagement des requérants l'aurait autorisée à dénoncer à tout moment, de façon *discrétionnaire*, cet engagement. Il n'y aurait pas violation des formes substantielles, parce que l'exercice du droit de licenciement ne dépendrait pas de conditions particulières soumises au contrôle de la Cour et n'aurait donc pas à être motivé.

L'article 190 du traité C.E.E. prescrit que les décisions de la Commission sont motivées. Mais cette disposition ne s'applique qu'aux décisions administratives proprement dites et non pas aux actes accomplis dans l'exercice d'un pouvoir conventionnel.

Le grief de violation des formes n'est donc pas fondé.

D — CALCUL DU PRÉAVIS

Il faut enfin présenter quelques remarques sur le calcul du *préavis*, qui joue un certain rôle dans le cas des requérants von Lachmüller, Peuvrier et Ehrhardt. Là encore, il n'y a aucune prescription ou stipulation expresse, de sorte que l'on est réduit à appliquer les principes généraux et, éventuellement, par analogie, les dispositions du droit de la C.E.C.A.

Dans l'exposé des faits, nous avons indiqué les dates des lettres de licenciement et du départ définitif. A notre avis, ce n'est pas le délai indiqué dans les premières lettres de licenciement qui est déterminant, il faut au contraire tenir compte des ajournements ultérieurs. Il faut donc se demander si le délai qui s'est écoulé entre la notification de la lettre de licenciement et le départ définitif a été trop court. Ce délai n'est jamais inférieur à trois mois (25 juillet-31 octobre; 24 juillet-31 octobre; 18 août-30 novembre). Compte tenu de la durée effective des fonctions, du caractère *a priori* manifestement provisoire de l'engagement, de la rémunération, des perspectives raisonnables de reclassement dans un autre service et enfin des prescriptions applicables aux auxiliaires en matière de licenciement, ce délai peut être considéré comme raisonnable.

De ce point de vue encore, il n'y a pas lieu de déclarer le licenciement sans effet ou de modifier les préavis.

IV — Les autres conclusions

Il reste les conclusions aux fins de *constatation* et de *réparation*.

A — CONCLUSIONS AUX FINS DE CONSTATATION

Nos remarques sur le licenciement enlèvent tout fondement à la conclusion tendant à faire déclarer que les requérants von Lachmüller et Ehrhardt ont été engagés comme traducteurs, que le contrat d'emploi de droit public a été conclu pour une durée indéterminée et qu'il ne peut donc y être mis fin que pour des

motifs déterminés. Outre ses conclusions aux fins d'annulation, le requérant Fiddelaar demande à la Cour de déclarer qu'il est provisoirement engagé (la requête dit : engagé à titre définitif) en qualité de fonctionnaire du service linguistique au grade LC 1. Cela appelle la remarque suivante : si la Cour déclarait irrégulière la décision de licenciement, elle constaterait *ipso facto* que le requérant Fiddelaar ne pouvait être licencié du service linguistique de la Commission et que sa situation devrait être alignée sur celle des autres traducteurs, éventuellement après application d'une mesure disciplinaire pour publication d'un article de presse. Mais il nous semble douteux que la Cour puisse elle-même procéder à un classement déterminé dans l'échelle des traitements des agents de la Commission.

On peut songer, en matière de litiges de personnel, à suivre la procédure de pleine juridiction ⁽¹⁾ et donc à substituer à une décision de l'administration une décision de la Cour. Mais il est douteux qu'en l'absence d'un statut du personnel ce principe soit applicable tant que les litiges de personnel doivent être jugés suivant les principes généraux.

En l'espèce, cette question peut être laissée de côté, car la Cour ne possède pas d'éléments suffisants pour procéder à un classement précis dans l'échelle des traitements. Nous proposons donc le rejet de cette partie des conclusions du requérant.

B — RECOURS EN INDEMNITÉ

Les recours en indemnité sont dépourvus de fondement dans la mesure où les requérants allèguent à tort que le licenciement aurait été décidé en violation du droit. Mais les requérants exposent que la Commission leur aurait donné l'espoir légitime d'un engagement ferme pour les inciter à accepter un poste à Bruxelles.

Au moyen de ces allégations, les requérants ne pourraient invoquer qu'un dommage négatif, à savoir demander d'être placés dans la situation qui aurait été la leur si on ne leur avait pas donné

(1) Cf. de Laubadère, 1, c.

cet espoir; ils ne peuvent alléguer un intérêt positif à l'exécution d'un engagement — pour employer la terminologie du droit civil. De plus, les débats ont montré que les requérants devaient être informés dès le départ du caractère provisoire et précaire de leur engagement. Certes, comme tous les auxiliaires et experts du service linguistique, ils avaient bien un certain espoir d'être engagés de façon ferme après la période d'organisation; mais il ne saurait être question d'une certitude dont il pourrait être fait état en droit. La procédure n'a fourni aucun élément à l'appui des réclamations des requérants à cet égard.

Si la Cour se rallie à notre proposition d'annuler la décision de licenciement dans le cas du requérant Fiddelaar, il est superflu d'examiner davantage les demandes d'indemnité, qui n'ont qu'un caractère subsidiaire.

V — Résumé et résultat

En résumé, nous recommandons à la Cour :

de rejeter comme non fondés les recours 43-59, 45-59 et 48-59;

dans l'affaire 44-59 :

a) de déclarer sans effet la décision de licenciement du 24 juillet, complétée par les décisions du 14 août et du 29 septembre 1959;

b) de rejeter les conclusions aux fins de constatation.

Pour les frais, dans le cas des recours 43-59, 45-59 et 48-59, il faut appliquer l'article 70 du règlement de procédure.

Dans l'affaire 44-59, nous vous proposons de mettre la totalité des frais et dépens à la charge de la partie défenderesse, conformément à l'article 69, paragraphes 2 et 3, du règlement de procédure.