

Décision du Médiateur européen concernant la plainte 1464/99/(XD-LBD)IJH contre la Commission européenne

Décision

Affaire 1464/99/LBD/IJH - **Ouvert le** 07/01/2000 - **Décision le** 22/05/2001

Strasbourg, le 22 mai 2001

Monsieur,

Le 25 novembre 1999, vous avez adressé une plainte au Médiateur européen concernant le travail que vous avez effectué au sein de l'Unité Coopération Culturelle de la Commission européenne et votre situation actuelle par rapport à cette Unité.

Le 7 janvier 2000, j'ai transmis la plainte au Président de la Commission européenne. La Commission a envoyé son avis le 4 mai 2000. Le 22 mai 2000, j'ai demandé un complément d'information à la Commission. A cette même date, je vous ai informé par courrier de l'action que j'avais menée, en y joignant une copie de l'opinion de la Commission. La Commission a envoyé sa réponse à ma demande d'informations complémentaires le 7 juillet 2000. Le 24 juillet 2000, je vous ai envoyé la réponse de la Commission en vous invitant à formuler des observations à la fois sur l'opinion de la Commission et sur sa réponse à ma demande d'informations complémentaires. Vous avez envoyé vos observations le 27 août 2000.

Le 4 avril 2001, vous avez écrit au Médiateur européen en lui demandant de bien vouloir rendre ses conclusions sur votre affaire. Le 20 avril 2001, je vous ai écrit en vous priant d'excuser le délai concernant le traitement de votre dossier, et vous ai assuré que le dossier allait être traité en priorité par mes services.

Je vous fais part à présent des résultats de mon enquête, en vous présentant une nouvelle fois mes excuses pour la durée de la procédure d'examen de votre plainte.

LA PLAINTÉ

Les faits, tels que présentés par le plaignant, peuvent se résumer comme suit :

Le plaignant a travaillé dans les services de la Commission au sein de l'Unité "Coopération Culturelle" de la Direction Générale VIII entre 1994 et 1998, suivant des contrats d'entreprise



conclus entre lui-même et l'Association Européenne pour la Coopération (AEC). Ses tâches concernaient le programme "Appui aux Manifestations Culturelles ACP dans les Etats Membres de l'Union européenne."

Après l'expiration de son dernier contrat AEC le 24 décembre 1997, le plaignant a continué à fournir des prestations à la Commission jusqu'au 7 avril 1998. Ce jour là, il a été prié de quitter les locaux de la Commission du fait que sa présence n'était plus couverte par un contrat AEC. Ses tentatives ultérieures pour négocier une solution à l'amiable qui lui aurait permis de continuer à effectuer ses tâches n'ont pas abouti.

Dans sa plainte au Médiateur, le plaignant réclame que la Commission :

- requalifie ses contrats AEC en un contrat à durée indéterminée avec la Commission ;
- le paie pour les prestations qu'il a effectuées pour la Commission pendant certaines périodes sans contrat AEC : de juin 1994 au 1er novembre 1994 ; de mars 1996 à fin mai 1996 ; de janvier 1998 à fin avril 1998 ;
- l'intègre au sein de l'Unité Coopération Culturelle de la DG VIII ;
- l'autorise à accorder des interviews à la presse spécialisée, en vue de rétablir son honneur.

Afin de clarifier la situation d'emploi du plaignant, le Médiateur a également demandé que dans son avis la Commission tienne compte de son Code de Bonne Conduite, adopté en octobre 1994, qui contient des dispositions d'ensemble régissant les relations entre les services de la Commission et certaines catégories de personnel.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

Dans son avis, la Commission a déclaré que le plaignant a travaillé comme consultant au service de l'AEC, en apportant dans cette capacité son expertise à l'Unité Coopération Culturelle de la DG VIII de la Commission. Pendant la période du 9 novembre 1994 au 24 décembre 1997, le plaignant a bénéficié de quatre contrats d'entreprise avec l'AEC:

- du 9 novembre 1994 au 8 février 1996;
- du 24 mai 1996 au 23 février 1997;
- du 25 février 1997 au 24 août 1997;
- du 25 août 1997 au 24 décembre 1997.

La Commission reconnaît également que le plaignant a continué à fournir des prestations à la Commission après l'expiration de son dernier contrat AEC.

Pour ce qui est des réclamations du plaignant, l'avis de la Commission peut se résumer comme suit

- Au sujet de la réclamation concernant la requalification des contrats du plaignant avec l'AEC



en un contrat à durée indéterminée, la Commission fait remarquer qu'un consultant sous contrat d'entreprise, travaille de façon indépendante et sans rapport hiérarchique direct avec les services de la Commission, mais en étroite collaboration avec le chef d'Unité. Par conséquent, un contrat d'entreprise ne constitue pas un contrat d'emploi, mais comporte l'engagement d'une firme ou d'un consultant, de fournir à titre indépendant certains services bien circonscrits. De plus, les contrats d'entreprise sont par définition conclus pour des périodes limitées. La Commission souligne également que les contrats d'entreprise du plaignant ont été conclus avec l'AEC et non avec la Commission. Pour ces raisons, la Commission considère que la situation contractuelle d'antan du plaignant ne donne pas lieu à une requalification de son contrat d'entreprise AEC en un contrat à durée indéterminée avec la Commission.

- En ce qui concerne le paiement des prestations pendant les périodes de juin 1994 au 1er novembre 1994, et de mars 1996 à fin mai 1996, la Commission n'a pas d'éléments à sa disposition pour apprécier la réclamation. La Commission est prête à considérer la possibilité d'une compensation si le plaignant peut fournir des preuves pour constater le bien-fondé de sa réclamation.

- Pour les raisons évoquées plus haut (a) et en l'absence d'un quelconque lien contractuel entre la Commission et le plaignant, la Commission ne peut pas envisager une intégration du plaignant au sein de l'Unité Coopération Culturelle.

- La Commission ne peut pas accepter que le plaignant accorde des interviews à la presse, car le plaignant est tenu par l'obligation de discrétion qui fait partie des conditions générales de son contrat AEC.

Pour ce qui est de son Code de Bonne Conduite, la Commission fait remarquer qu'à l'issue du premier contrat d'entreprise conclu entre le plaignant et l'AEC, la Commission a interrogé le Président du Groupe "Personnel Extérieur" quant à l'application de la règle des trois ans. En réponse, le Président du Groupe a informé la DG VIII par lettre du 30 avril 1996, que le type de contrat et les prestations effectuées par le plaignant pendant la période du 9 novembre 1994 au 8 février 1996, n'entraient pas en ligne de compte dans le calcul de la règle des trois ans.

L'enquête complémentaire

Après un examen de l'avis de la Commission, le Médiateur a estimé que certains points devaient être clarifiés. Il a donc demandé à la Commission d'expliquer ses relations avec le plaignant pendant la période de janvier à avril 1998, étant donné que celui-ci avait apparemment signé des documents financiers au nom de la Commission durant cette période. Le Médiateur a également noté que, selon le mandat signé par la Commission et le plaignant, ce dernier travaillerait "sous la responsabilité directe du chef d'Unité". Le Médiateur a demandé à la Commission de commenter cette disposition au regard de la section III/C/3(b) de son Code de Bonne Conduite.

La réponse de la Commission à la demande d'informations complémentaires

La réponse de la Commission peut se résumer comme suit :

Après l'expiration de son dernier contrat AEC jusqu'au 7 avril 1998, le plaignant a continué à fournir des prestations à la Commission sans contrat. Pour cette période là, la Commission est prête à considérer la possibilité d'une compensation.

La Commission n'avait pas de lien contractuel avec le plaignant. La disposition du mandat selon



laquelle le plaignant devait travailler "sous la responsabilité directe du chef d'Unité", signifie que le plaignant devait répondre directement au chef d'Unité au lieu de s'intégrer dans la chaîne hiérarchique de l'Unité. Les termes "sous la responsabilité" ne doivent pas être confondus avec les termes "sous l'autorité", caractéristiques du contrat d'emploi. L'utilisation des termes "sous la responsabilité directe du chef d'Unité" n'est par ailleurs pas contradictoire avec la section III/C/3(b) du Code de Bonne Conduite qui prévoit que les tâches de conception peuvent faire l'objet de prestations de services dans le cadre de programmes définis, pour autant qu'elles ne relèvent pas de l'exercice de la puissance publique.

Les observations du plaignant sur l'avis de la Commission et sur sa réponse à la demande d'informations complémentaires

Dans ses observations, le plaignant a fait référence à des documents établis entre juin et novembre 1994 dans lesquels ses initiales écrites apparaissent, et à des noms de fonctionnaires de la Commission qui peuvent confirmer qu'il travaillait pour la Commission durant cette période. Il a également mentionné l'adresse ainsi que le numéro de téléphone où il pouvait être contacté dans les bureaux de la Commission pendant cette période. Eu égard à la période de mars 1996 à fin mai 1996, le plaignant a fait référence à une lettre datée du 18 mars 1996 de son chef d'Unité, adressée aux organisateurs du colloque de Bamako sur le Cinéma africain du 28 au 30 mars 1996 et qui déclare : *" je vous délègue mon collaborateur M. S. pour m'y représenter et prendre part à vos travaux. Vous pouvez contacter M. S. (Tel: 32.2/299.30.63 .) afin de lui communiquer les informations pour son voyage et son séjour. "* Pour ce qui est de la période de janvier à fin avril 1998, le plaignant a noté que la Commission a reconnu qu'il avait fourni des prestations durant cette période et qu'elle est prête à considérer la possibilité d'une compensation.

Le plaignant a également déclaré qu'il n'avait pas travaillé de façon indépendante à la Commission. Il avait un rapport hiérarchique avec les services de la Commission pour les raisons suivantes: (i) les membres du Conseil d'Administration de l'AEC étaient en même temps ses supérieurs hiérarchiques à l'intérieur de la Commission; (ii) il travaillait sous l'autorité de la Commission; (iii) ses prestations étaient identiques à celles des membres du personnel de la Commission; (iv) on ne lui a pas demandé de fournir la preuve de son statut d'indépendant comme il est habituellement mentionné dans les conditions générales applicables aux contrats d'entreprise. Selon le plaignant, le contrat d'entreprise était une sorte de "couverture" pour des prestations de service relevant de l'exercice de la puissance publique.

Pour les raisons évoquées plus haut, le plaignant a affirmé que sa réclamation concernant son intégration au sein de l'Unité Coopération Culturelle, est donc justifiée.

Dans ses observations, le plaignant a aussi souligné que la Commission devait l'autoriser à accorder des interviews dans la presse spécialisée, pour lui permettre de retrouver sa dignité et son honneur bafoués.

LA DÉCISION

1. La réclamation selon laquelle les contrats du plaignant avec l'AEC, devraient être requalifiés en un contrat à durée indéterminée



1.1 D'après le plaignant, il avait un rapport hiérarchique avec les services de la Commission et ne travaillait pas de façon indépendante. Il réclame que ses contrats à durée déterminée avec l'AEC doivent être requalifié en un contrat à durée indéterminée.

1.2 Afin de clarifier la situation d'emploi du plaignant, le Médiateur a également demandé que dans son avis la Commission tienne compte de son Code de Bonne Conduite (1) , et en particulier, sa section III/C/3(b).

1.3 Dans ses réponses au Médiateur, la Commission analyse la situation d'emploi du plaignant comme celle d'un consultant sous contrat d'entreprise, travaillant de façon indépendante, sans rapport hiérarchique direct avec les services de la Commission, mais en étroite collaboration avec le chef d'Unité. Selon la Commission, un contrat d'entreprise ne constitue pas un contrat d'emploi, mais comporte l'engagement d'une firme ou d'un consultant de fournir à titre indépendant certains services bien circonscrits. De plus, les contrats d'entreprise sont par définition conclus pour des périodes limitées. La Commission souligne également que les contrats d'entreprise du plaignant ont été conclus avec l'AEC et non avec la Commission. Pour ces raisons, la Commission considère que la situation contractuelle d'antan du plaignant ne donne pas lieu à une requalification de son contrat d'entreprise AEC en un contrat à durée indéterminée avec la Commission.

1.4 Pour ce qui est du Code de Bonne Conduite, la Commission affirme qu'elle a respecté la règle de trois ans concernant la durée de travail dans les locaux de la Commission, ainsi que la section III/C/3(b) du code de Bonne Conduite de la Commission qui prévoit que les tâches de conception peuvent faire l'objet de prestations de services dans le cadre de programmes définis, pour autant qu'elles ne relèvent pas de l'exercice de la puissance publique.

1.5 Le Médiateur note que la section III/C/3(b) du code de Bonne Conduite de la Commission prévoit également que "toute confusion doit être évitée entre les personnels des sociétés prestataires de service et les fonctionnaires et agents temporaires de l'institution, pour éviter la naissance d'un rapport d'emploi impliquant un lien de subordination qui pourrait être qualifié soit de contrat de travail, soit de situation de prêt de personnel". Sur la base des éléments à sa disposition, le Médiateur ne peut affirmer que la Commission a démontré qu'elle a respecté la section susmentionnée de son Code de Bonne Conduite. Cependant, pour les raisons exposées au paragraphe suivant, le Médiateur estime, dans le cadre de la réclamation faite par le plaignant, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'enquête sur cet aspect de l'affaire.

1.6 Le Médiateur note également que la Cour de Justice des Communautés européennes a considéré que l'AEC constitue une association internationale sans but lucratif régie par la législation belge, et qu'il appartient dès lors au juge national de statuer sur la question de savoir si elle répondait, en ce qui concerne sa création et son fonctionnement, aux critères requis par ladite législation (2) . Le Médiateur estime également qu'il appartiendrait au juge national d'apprécier une éventuelle réclamation du plaignant concernant la requalification de ses contrats avec l'AEC en un contrat à durée indéterminée.

Pour autant que le plaignant réclame un contrat d'emploi à durée indéterminée avec la



Commission, la question est traitée au point 3 de la présente décision.

2. La réclamation concernant le paiement des prestations fournies à la Commission pendant certaines périodes

2.1 Le plaignant réclame que la Commission le paie pour les prestations qu'il a fournies sans contrat AEC pendant les périodes de juin 1994 au 1er novembre 1994, de mars 1996 à fin mai 1996 et de janvier 1998 à avril 1998.

2.2 La Commission a reconnu qu'à l'expiration de son dernier contrat AEC, le plaignant avait continué à fournir des prestations à la Commission jusqu'au 7 avril 1998, et que pour cette période-là, elle était prête à considérer la possibilité d'une compensation. Pour ce qui est des périodes de juin 1994 au 1er novembre 1994 et de mars 1996 à fin mai 1996, la Commission a également déclaré qu'elle était prête à considérer la possibilité d'une compensation si le plaignant pouvait fournir des preuves permettant de constater le bien-fondé de sa requête.

2.3 Dans ses observations, le plaignant a fourni un certain nombre d'éléments pour prouver qu'il a travaillé pour la Commission pendant les périodes de juin 1994 au 1er novembre 1994 et de mars 1996 à fin mai 1996. Le Médiateur envoie ces éléments à la Commission, accompagnés d'une copie de la présente décision.

2.4 Le Médiateur note que la Commission a déclaré sa volonté de payer le plaignant pour les prestations qu'il a fournies à la Commission sans contrat AEC. Le Médiateur considère qu'il appartient à la Commission de déterminer la base juridique d'un paiement au plaignant ainsi que la base de calcul d'une somme adéquate.

2.5 Il en résulte qu'il n'y a pas eu mauvaise administration de la part de la Commission quant à cet aspect de l'affaire.

3. La réclamation selon laquelle la Commission devrait intégrer le plaignant au sein de l'Unité Coopération Culturelle de la DG VIII

3.1 D'après le plaignant, son contrat d'entreprise avec l'AEC était une sorte de "couverture" pour des prestations de service relevant de l'exercice de la puissance publique. Il travaillait sous l'autorité de la Commission et effectuait des tâches dans des conditions identiques à celles qui président à la fourniture des prestations dues par les membres du personnel de la Commission. Le plaignant réclame son intégration au sein de l'Unité Coopération Culturelle de la DG VIII ;

3.2 La Commission a déclaré qu'elle ne pouvait pas envisager une intégration du plaignant au sein de l'Unité Coopération Culturelle. Elle a expliqué sa position sur la base de son analyse de la situation d'emploi du plaignant, mentionnée au point 1.3 de la décision ci-dessus.

3.3 Le Médiateur rappelle qu'une personne peut être nommée fonctionnaire ou autre agent des Communautés uniquement en accord avec le statut des fonctionnaires des communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces communautés, ou en vertu d'un règlement y dérogeant.

3.4 Le Médiateur note également que la Cour de Justice a, à deux reprises, rejeté des réclamations des membres du personnel de l'Association Européenne pour la Coopération



(AEC) selon lesquelles l'AEC serait une entité fictive, leur employeur réel étant la Commission (3). Bien que la situation du plaignant soit différente du fait qu'il a été consultant et non un membre du personnel de l'AEC, le même principe pourrait aussi s'appliquer à la présente affaire.

3.5 Il résulte de ces constatations, que le Médiateur ne considère pas que le refus de la Commission d'accepter la réclamation du plaignant relative à son intégration au sein de l'Unité Culturelle de la DG VIII, soit un cas de mauvaise administration.

3.6 Le Médiateur note que, selon une jurisprudence constante, non seulement les personnes qui ont la qualité de fonctionnaire ou agent autre que local, mais aussi celles qui revendiquent ces qualités, peuvent attaquer devant la Cour une décision leur faisant grief. Le plaignant a donc la possibilité de porter sa réclamation devant le Tribunal de Première Instance.

4. La réclamation selon laquelle la Commission doit autoriser le plaignant à accorder des interviews à la presse

4.1 Le plaignant réclame que la Commission l'autorise à accorder des interviews à la presse pour lui permettre de retrouver sa dignité et son honneur bafoués.

4.2 Dans son opinion, la Commission a déclaré qu'elle ne peut pas accepter que le plaignant accorde des interviews à la presse, car conformément aux conditions générales de son contrat avec l'AEC, le plaignant est tenu par l'obligation de discrétion.

4.3 Le Médiateur souligne que, selon la Commission, celle-ci n'a jamais employé le plaignant, dont les contrats ont été conclus avec l'AEC. Le Médiateur interprète donc l'opinion de la Commission comme voulant dire qu'elle n'a ni renoncé, ni cherché à appliquer les clauses de ces contrats, dont elle n'était pas une partie. Dans ces circonstances, il n'y a pas de véritable litige entre le plaignant et la Commission, dès lors qu'il apparaît que la Commission ne se déclare pas en droit d'empêcher le plaignant d'accorder des interviews à la presse. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu pour le Médiateur de poursuivre son enquête quant à cet aspect de l'affaire.

5. Conclusion

5.1 Son enquête l'amenant à conclure qu'il n'y a pas eu en l'occurrence mauvaise administration de la part de la Commission, le Médiateur classe l'affaire.

Le Président de la Commission européenne sera également informé de cette décision.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Jacob SÖDERMAN

(1) Adopté par la Commission en Octobre 1994, ce code contient des dispositions d'ensemble régissant les relations entre les services de la Commission et certaines catégories de personnel.



(2) Affaires jointes 87, 130/77, 22/83, 9 et 10/84, *Vittorio Salerno et autres contre Commission* ;
recueil de jurisprudence 1985 p. 2523.

(3) Affaires jointes 87, 130/77, 22/83, 9 et 10/84, *Vittorio Salerno et autres contre Commission* -
Recueil de jurisprudence 1985 P. 2523; Affaire 286/83, *Albert Alexis et autres contre Commission* - Recueil de jurisprudence 1989 P. 2445.