# ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE) DU 9 JUILLET 1970 [1]

## Fulvio Tortora contre Commission des Communautés européennes

**Affaire 32-69**

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Congés — Pouvoir d'organisation de l'administration — Harmonisation des intérêts des fonctionnaires avec les exigences administratives*
   *(Statut des fonctionnaires CE, art. 57)*
2. *Fonctionnaires — Cessation de fonctions — Congé annuel non épuisé — Indemnité compensatoire — Octroi lié aux cas justifiés par des nécessités de service*
   *(Statut des fonctionnaires CE, annexe V, art. 4)*

1. L'institution est investie, en matière de congés, d'un pouvoir d'organisation lui permettant d'harmoniser, dans chaque cas d'espèce, les intérêts légitimes du fonctionnaire avec les exigences d'un fonctionnement efficace des services et d'une saine administration. En vue notamment de cette harmonisation, l'institution est en droit de veiller à ce que le fonctionnaire cessant définitivement ses fonctions épuise, avant son départ, ses jours de congé annuel.

2. C'est seulement dans la mesure où les nécessités de service auraient empêché le fonctionnaire d'épuiser ses jours de congé annuel avant la cessation définitive de ses fonctions que celui-ci peut réclamer le bénéfice de l'indemnité compensatoire prévue à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V du statut des fonctionnaires.

Dans l'affaire 32-69

FULVIO TORTORA, ancien fonctionnaire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, domicilié à Rome, via Badia San Salvatore 22, représenté et assisté par Me Gaston Vogel, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Robert Krieps, 12, avenue Marie-Thérèse,

partie requérante,

1 — Langue de procédure : le français.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Louis de la Fontaine, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Émile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 30 avril 1969 refusant au requérant la compensation des jours de congé non épuisés au moment de la cessation définitive de ses fonctions,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. R. Monaco, président de chambre (rapporteur), A. M. Donner et J. Mertens de Wilmars, juges, K. Roemer, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

## ARRÊT

## Points de fait et de droit

I — Résumé des faits et de la procédure

1. Attendu que le requérant a été engagé le 4 décembre 1963 en qualité d'agent temporaire auprès de la Haute Autorité de la CECA, pour remplir les fonctions de chef-adjoint au cabinet du président; qu'il a été nommé le 11 novembre 1964 (à la direction de l'inspection), au grade A 4;
que, le 15 décembre 1965, il a été appelé à remplir les fonctions de chef dudit cabinet, à titre temporaire au grade A 2, tout en continuant d'occuper le poste A 4 à ladite direction;
que le président de la Haute Autorité ayant démissionné le 5 mars 1967 et la fusion des exécutifs étant imminente, la Haute Autorité a décidé, au cours de ses réunions des 21 et 22 juin 1967, de maintenir le requérant — ainsi que le personnel des autres cabinets — à la disposition de ses membres pour le mois de juillet 1967, et de le réintégrer dans ses fonctions d'administrateur principal à la direction de l'inspection, à partir du 1er août 1967;
que, la fusion des exécutifs étant intervenue, la Commission des Communautés européennes a décidé d'accepter, avec effet à partir du 1er octobre 1968, la demande présentée par le requérant en vue d'obtenir une mesure de cessation définitive de fonctions, au sens de l'article 4 du règlement 259/68 du Conseil;
qu'en lui notifiant le 21 juin 1968 cette décision, le directeur général du personnel et de l'administration l'a invité à prendre les jours de congé qui lui revenaient jusqu'à la date de l'entrée

en vigueur de la mesure susdite, à moins qu'il n'en soit empêché par des raisons impérieuses de service;
que, répondant par lettre du 30 avril 1969 à une demande du requérant qui réclamait le paiement des jours de congé non utilisés au moment de la cessation définitive de ses fonctions, la direction générale du personnel et de l'administration lui a opposé qu'aucun motif de service ne l'ayant empêché d'utiliser la totalité des jours de congé qui lui revenaient, aucune raison ne justifiait, dans son cas, l'indemnisation réclamée;
que, le 22 juillet 1969, le requérant a introduit le présent recours;

2. Attendu que, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la première chambre de la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable;
que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries au cours de l'audience du 13 mai 1970;
que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 mai 1970;

## II — Conclusions des parties

Attendu que le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— déclarer recevable le présent recours sur base de l'article 91 du statut des fonctionnaires de la Communauté européenne du charbon et de l'acier;
— dire que le requérant a droit en conformité de l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V du statut des fonctionnaires de la CECA à l'indemnisation de tous les jours de congé qu'il n'avait pas épuisés au moment de la cessation de ses fonctions;
— en conséquence, réformer la décision de rejet du 30 avril 1969 de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission des Communautés européennes;
— dire et juger que la Commission des Communautés européennes est tenue de payer au requérant en conformité du susdit article 4, alinéa 2, de l'annexe V l'indemnité pour 67 jours de congé non épuisés (soit 32 jours pour l'année 1967 et 35 jours pour l'année 1968);
cette indemnité étant à calculer pour le congé de l'année 1967 sur base du traitement correspondant au grade A 2;
— dire que la Commission des Communautés européennes devra supporter les pleins et entiers dépens de la procédure;
— sinon admettre le requérant à prouver par toutes les voies de droit et plus particulièrement :

a) *par la production des documents administratifs*

que le report du congé non épuisé des années 64, 65, 66 et 67 fut chaque fois accordé par les autorités compétentes;

b) *par expertise sinon par témoins*

qu'il n'a pas été à même après la suppression du cabinet du président de la Haute Autorité en raison des nécessités évidentes du service auquel il avait été affecté d'épuiser les jours de congé auxquels il pouvait prétendre;
que la mise en ordre des archives du cabinet et de multiples autres tâches liées à la suppression du cabinet d'une part et la démission soudaine du président Del Bo d'autre part, obligeaient le requérant à rester au Luxembourg en vue d'assurer la liquidation du service qui venait d'être supprimé;
que la direction de l'inspection qui était au courant de cette situation particulièrement grave n'a chargé Tortora durant la période du 1er août 1967 au 1er octobre 1968 d'aucune mission généralement quelconque,
— ordonner tous autres devoirs de droits;

— réserver les dépens;
que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :
— débouter le requérant en rejetant son recours comme non fondé;
— condamner le requérant aux dépens.

## III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent se résumer comme suit :

### *A — A titre principal*

Le *requérant* soutient que la décision du 30 avril 1969 lui refusant le bénéfice de l'indemnisation des jours de congé non épuisés a été prise en violation de l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V du statut, dont les conditions d'application ont en l'espèce été remplies.
La *défenderesse* fait remarquer qu'en raison du lien évident — confirmé par l'article 55 du statut — entre congé et nécessités du service :
— l'administration ne peut refuser les congés demandés par les fonctionnaires que dans la mesure où les nécessités du service motiveraient un tel refus;
— le fonctionnaire, d'autre part, ne peut faire valoir ni le droit au report à l'année suivante au-delà des limites prévues par le statut, ni le droit à la compensation des jours de congé non épuisés, en cas de cessation des fonctions, si les nécessités du service ne l'ont pas empêché de bénéficier de son congé.

Or, dans le cas d'espèce, l'administration, après avoir autorisé le requérant à reporter à l'année 1968 les jours de congé non utilisés de l'année précédente, l'a invité, par lettre du 21 juin 1968, à épuiser entièrement, avant la date de cessation de ses fonctions, les jours de congé qui lui restaient, à moins que cela n'eût été impossible pour des raisons impérieuses de service. Ces raisons n'auraient pas existé. En effet :

— Le mandat de ses membres prenant fin le 4 juillet 1967, la Haute Autorité avait décidé de maintenir le personnel des cabinets à leur disposition pour le mois de juillet 1967, et de réintégrer ces fonctionnaires dans les emplois dont ils étaient éventuellement titulaires, à partir du 1er août 1967. Au moment de l'expiration de ce terme, tous les cabinets avaient pu accomplir les tâches inhérentes à leur suppression, alors que, selon le requérant, la liquidation du cabinet du président l'aurait retenu jusqu'au 30 septembre 1968.
— La direction de l'inspection n'aurait jamais été mise au courant par le requérant des « lourdes charges » découlant de ses anciennes fonctions de chef de cabinet et ne l'aurait jamais dispensé de « toute charge généralement quelconque » pour la période du 1er août 1967 au 30 septembre 1968.

La défenderesse conteste en outre le bien-fondé de la demande d'indemnisation pour les jours de congé non utilisés en 1967 sur la base du traitement correspondant au grade A 2. Abstraction faite de ce qu'à partir du 1er août 1967 le requérant a été rétribué par le traitement correspondant au grade A 4, il y aurait lieu de noter :
— que le report du congé d'une année à l'autre se fait par incorporation du congé de l'année précédente dans celui de l'année suivante, si bien qu'en l'espèce une distinction entre le congé 1967 reporté à l'année 1968 et le congé 1968 ne serait plus possible;
— que, conformément à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V du statut, l'indemnisation pour les jours de congé non utilisés est calculée sur la base du traitement mensuel au moment de la cessation des fonctions.

Elle précise enfin que le nombre des jours de congé non épuisés par le requérant au moment de la cessation de ses fonctions s'élève à 54 et non pas à 67.

Le *requérant* réplique ce qui suit :
— Il est notoire que les tâches inhérentes à la liquidation des cabinets ont pris un temps beaucoup plus long que celui indiqué par la défenderesse. En l'espèce, elles étaient compliquées par la démission du président et par l'importance de son cabinet. La Commission est invitée à préciser les dates des nouvelles affectations du personnel des autres cabinets.
— La Commission est en outre invitée à produire la décision d'affectation du requérant à un nouvel emploi effectif différent de celui de chef de cabinet, car il est de droit que tout fonctionnaire possède un emploi. La réintégration purement formelle du 21 juin 1967 dans les services de la direction de l'inspection est insuffisante à cet égard.
— Le refus de congé annuel ne peut se justifier, exceptionnellement, que par les nécessités du service et, même dans ce cas, le statut prend soin de garantir au fonctionnaire la jouissance de son droit en lui garantissant le report du congé ou la compensation en espèces.
— Si le fonctionnaire en activité bénéficie d'un report, le fonctionnaire ayant cessé ses fonctions a droit à une compensation par voie d'indemnisation, pourvu qu'il n'ait pas épuisé son congé annuel au moment de cette cessation. Aucun texte ni aucun principe ne prévoient qu'il puisse être privé de ce droit par une mesure administrative, telle que l'injonction d'épuiser son congé avant la cessation des fonctions.
Le requérant observe enfin que la Commission ne saurait exiger qu'il prouve les « raisons impérieuses de service » justifiant sa présence au bureau. D'une part, on peut se demander s'il est admissible de faire dépendre la présence au bureau de « raisons impérieuses », d'autre part, la Commission elle-même ayant jugé la collaboration du requérant nécessaire jusqu'au 30 septembre 1968, sa prétention serait en contradiction avec son propre jugement et sa propre décision.
La *défenderesse* répond comme suit :
— Ayant été, à partir du 1er août 1967, déchargé des fonctions de chef de cabinet de M. Del Bo et réintégré dans son emploi, le requérant ne pouvait valablement continuer à effectuer les mêmes fonctions.
— Par ailleurs, ayant fait l'objet d'une mesure de cessation définitive des fonctions, il ne pouvait pas non plus être affecté à un emploi du nouvel organigramme. Ses obligations normales de service ainsi suspendues, c'est à juste titre que la Commission l'a invité à épuiser ses jours de congé avant son départ.
— En raison du caractère spécial de la situation où le requérant s'est trouvé à partir de juillet 1968, la Commission était par ailleurs en droit de lui refuser la compensation réclamée.
— Le requérant ne remplit pas les conditions visées à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V. Alors que cet article suppose (cf. notamment le texte italien) que le fonctionnaire ait utilisé dans l'année où intervient la cessation des fonctions une partie au moins de son congé annuel, le requérant n'a pas pris un seul jour de congé dans l'année 1968.
— Conformément, du reste, à un principe général en matière de congés, le fonctionnaire qui n'use pas de son droit à congé, sans pouvoir invoquer les nécessités de service, perd, sinon la totalité, du moins une partie de son congé. La distinction entre le fonctionnaire en activité et celui qui a cessé ses fonctions ne se justifie point à cet égard.

*B — A titre subsidiaire*

Prenant position sur les offres de preuve avancées à titre subsidiaire, la *défenderesse* fait valoir ce qui suit :

a) l'offre formulée sub a est sans objet, le report du congé non épuisé au cours des années 1964 à 1967 ayant été dûment autorisé;

b) l'offre formulée sub b est :
— en son *premier alinéa*, irrecevable en ce qu'elle aurait dû préciser que c'est au cours de l'année 1968

que le requérant aurait été empêché d'épuiser son congé. Par ailleurs, elle est d'ores et déjà contredite par son supérieur hiérarchique, qui n'a pas reconnu l'existence de nécessités de service empêchant M. Tortora d'épuiser son congé (annexe 11 au recours);

— en son *deuxième alinéa*, également irrecevable, en ce que le demandeur n'a pas précisé la période pendant laquelle il aurait été obligé de rester sur place pour accomplir les tâches inhérentes à la suppression du cabinet du président. Cette période ne saurait en toute hypothèse être que celle allant du 1er janvier au 30 septembre 1968, le congé de 1967 ayant été reporté à l'année 1968;

— en ses *deuxième* et *troisième* alinéas, fondée sur des allégations dont le caractère erroné a été précédemment mis en lumière.

Le *requérant*, après avoir répété que la preuve des « besoins » justifiant la « présence » du fonctionnaire résulte de ce que la création et le maintien réglementaires et budgétaires d'un emploi sont présumés correspondre à un besoin de service, offre de prouver que le délai imparti par la lettre du 21 juin 1968 « ne lui permettait pas d'organiser son congé dans des conditions normales, du fait que, d'une part, la saison était trop avancée pour organiser son voyage dans un lieu de villégiature, et que, d'autre part, les devoirs de sa charge en fin de liquidation l'en empêchaient tant moralement que matériellement ».

La *défenderesse* conteste la recevabilité de cette offre en ce qu'elle serait trop vague pour être prise en considération, et dépouvue de toute pertinence, le congé ne pouvant pas être subordonné à la possibilité d'organiser un voyage en un lieu de villégiature.

*C — A titre incident*

Le *requérant* demande à la Cour d'ordonner la radiation du passage du mémoire en défense commençant par les mots : « On voit mal... » et se terminant par les mots : « ... une période de 15 mois », qui porterait atteinte à son honneur.

La *défenderesse* objecte qu'en contestant dans ce passage les faits avancés par le requérant, elle s'est bornée à exercer son droit de défense.

## Motifs

1 Attendu que, par recours introduit le 22 juillet 1969, le requérant a demandé à la Cour d'annuler la décision du 30 avril 1969 lui refusant le bénéfice de l'indemnisation des jours de congé non épuisés, et de condamner la Commission à lui payer cette indemnité compensatoire pour soixante-sept jours de congé non épuisés;

2 attendu qu'aux termes de l'article 4, alinéa 2, de l'annexe V du statut, « si un fonctionnaire n'a pas épuisé son congé annuel au moment de la cessation des fonctions, il lui sera versé, à titre de compensation par jour de congé dont il n'a pas bénéficié, une somme égale au trentième de sa rémunération mensuelle au moment de la cessation de ses fonctions »;

3 que le requérant, précédemment attaché au cabinet de M. Del Bo, démissionnaire le 5 mars 1967 de ses fonctions de président de la Haute Autorité, a assuré après cette date la liquidation de ce cabinet;

4 que, suite à l'entrée en vigueur du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, la suppression de tous les cabinets de l'ancienne Haute Autorité a été arrêtée, leur personnel étant cependant maintenu, par décision du 4 juillet 1967, à la disposition des anciens membres jusqu'au 31 juillet 1967;

5 que le 1er août 1967 le requérant a été réintégré dans son poste d'administrateur principal auprès de la direction de l'inspection;

6 qu'en avril 1968, il a demandé à bénéficier d'une mesure de cessation définitive des fonctions au sens du règlement 259/68 du Conseil, demande à laquelle il a été fait droit avec effet au 1er octobre 1968;

7 que le 21 juin 1968, suite à la demande susdite, la Commission l'a invité à prendre, avant le 1er octobre 1968, les jours de congé auxquels il avait encore droit;

8 que, cependant, le requérant a fait valoir qu'il est resté, en fait, affecté à la liquidation du cabinet du président Del Bo jusqu'au 30 septembre 1968 et que les activités que comportait cette liquidation l'ont empêché de prendre les jours de congé dont question;

9 qu'ainsi, le refus de la Commission de lui verser une indemnité compensatrice pour les jours de congé non épuisés à cette date le priverait irrégulièrement du bénéfice de l'article 4, alinéa 2, précité;

10 attendu que si, en vertu de l'article 57, alinéa 1, du statut, l'institution est tenue de garantir à tout fonctionnaire le droit au congé annuel, la jouissance de ce droit doit avoir lieu dans le respect de l'intérêt du service;

11 que l'institution est investie, en matière de congés, d'un pouvoir d'organisation lui permettant d'harmoniser, dans chaque cas d'espèce, les intérêts légitimes du fonctionnaire avec les exigences d'un fonctionnement efficace des services et d'une saine administration;

12 qu'en vue notamment de cette harmonisation, l'institution est en droit de veiller à ce que le fonctionnaire cessant définitivement ses fonctions épuise, avant son départ, ses jours de congé annuel;

13 que les dispositions de l'article 4, alinéa 1, de l'annexe V du statut, relatives au report du congé non utilisé par le fonctionnaire encore en activité, confirment implicitement que la non-utilisation du congé annuel doit être considérée comme exceptionnelle;

14 que, partant, c'est seulement dans la mesure où les nécessités de service auraient empêché le fonctionnaire d'épuiser ses jours de congé annuel avant la cessation définitive de ses fonctions que celui-ci peut réclamer le bénéfice de l'indemnité compensatoire prévue à l'article 4, alinéa 2, de l'annexe précitée;

15 attendu qu'il est constant qu'au 31 juillet 1967 tous les autres cabinets avaient pu accomplir les tâches inhérentes à leur suppression;

16 que si la liquidation du cabinet du président de la Haute Autorité pouvait exiger un délai plus long que celle des autres cabinets, le requérant a pu cependant l'entamer en mars 1967, époque à laquelle le président de la Haute Autorité avait présenté sa démission et la suppression de son cabinet était déjà envisagée;

17 que le requérant lui-même déclare qu'aucune mission spécifique ne lui avait été confiée au sein de la direction dans laquelle il avait été réintégré le 1er août 1967, et qu'il a pu poursuivre la liquidation du cabinet pour autant que nécessaire;

18 qu'au demeurant, ayant fait l'objet, en juin 1968, d'une mesure de cessation définitive des fonctions au sens du règlement 259/68 du Conseil, avec effet à compter du 1er octobre 1968, pour laquelle il s'était porté volontaire en avril 1968, le requérant s'est trouvé, à partir de cette décision, dans une situation exceptionnelle caractérisée par la perspective de la cessation à bref délai de son activité de service et par la circonstance qu'il n'était dès lors plus chargé de travaux importants de longue durée;

19 que, dans ces conditions, il n'est pas établi que ces opérations auraient pu l'empêcher de donner suite à l'invitation lui adressée le 21 juin 1968, d'épuiser avant le 1er octobre de cette année, les jours de congé qui lui revenaient;

20 que, pour ces motifs, les offres de preuve formulées par le requérant n'apparaissent pas susceptibles d'être utilement retenues;

21 attendu que le requérant soutient en outre qu'au moment où il a reçu l'invitation du directeur général du personnel et de l'administration d'épuiser ses jours de congé, il ne lui était plus possible d'organiser un voyage de vacances dans un lieu de villégiature;

22 attendu que si l'administration doit, lorsqu'elle invite le fonctionnaire à prendre à bref délai les jours de congé qui lui reviennent, tenir compte des possibilités matérielles dont il dispose pour se conformer à cette invitation, on ne saurait admettre qu'elle soit également tenue de prendre en considération les possibilités qui, dans chaque cas d'espèce, s'offrent au fonctionnaire en matière de villégiature;

23 attendu que, pour ces motifs, il convient de conclure que l'invitation adressée au requérant en juin 1968 d'épuiser ses jours de congé avant le 1er octobre 1968 n'a pas porté atteinte à ses intérêts légitimes;

24 que le requérant n'a dès lors pas droit au bénéfice d'une indemnité compensatoire;

25 que le recours doit être rejeté comme non fondé;

Sur la demande incidente

26 Attendu que le requérant demande par voie incidente la radiation, comme contraire à son honneur, du passage suivant du mémoire en défense : « on voit alors très mal comment le requérant... peut valablement soutenir aujourd'hui que les tâches relevant de la liquidation du cabinet du président de la Haute Autorité l'auraient retenu jusqu'au 30 septembre 1968, c'est-à-dire pendant une période de 15 mois »;

27 attendu qu'en exprimant ses doutes sur la nécessité de prolonger pendant 15 mois la liquidation du cabinet du président de la Haute Autorité, la défenderesse n'a en rien porté atteinte à l'honneur du requérant;

28 que la demande incidente doit donc être rejetée comme injustifiée;

Quant aux dépens

29 Attendu que le requérant a succombé en son recours;

30 qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

31 que, toutefois, aux termes de l'article 70 dudit règlement, les frais exposés par les institutions, dans les recours des agents des Communautés, restent à la charge de celles-ci;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu les traités instituant les Communautés européennes;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice;
vu le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, notamment ses articles 55 et 57, ainsi que l'article 4 de l'annexe V;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR (première chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

**1) Le recours est rejeté;**

**2) Chacune des parties au litige supportera les dépens par elle exposés.**

Ainsi fait à Luxembourg le 9 juillet 1970.

Monaco Donner Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 9 juillet 1970.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la première chambre
R. Monaco