Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

9 mars 1961

Traduit de l'allemand

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

La présente affaire a été introduite par le recours d'un agent de la Cour qui a été nommé en vertu du statut du personnel de la C.E.C.A.; sa situation juridique relève aujourd'hui encore de ce statut. La compétence juridictionnelle de la Cour se fonde donc sur l'article 58 du statut C.E.C.A.

Nous n'avons pas l'intention de vous exposer d'une manière complète les antécédents de l'affaire, l'engagement du requérant, sa titularisation, l'octroi d'une indemnité de séparation en vertu de l'article 47 du statut du personnel et de l'article 9 du règlement, jusqu'à la décision actuellement attaquée. Nous les mentionnerons pour autant que cela sera nécessaire pour porter une appréciation juridique sur l'affaire.

Le 8 juillet 1960, le greffier de la Cour de justice a avisé le requérant que la Commission des quatre présidents avait décidé que la distance de 25 km prévue dans le statut du personnel comme condition d'octroi de l'indemnité de séparation serait calculée à vol d'oiseau; la Commission avait décidé en outre que les agents de la Cour touchés par cette mesure continueraient à bénéficier de cette indemnité. Mais celle-ci serait supprimée progressivement et voici la formule employée : « à condition de résorber celle-ci progressivement au fur et à mesure des échéances d'échelon et des promotions éventuelles ».

Conformément à l'article 1, *c*, de l'annexe I du statut du personnel, le requérant a formé auprès du président de la Cour un recours administratif contre cet avis, d'où la décision du président du 21 septembre 1960 qui fait l'objet du présent recours juridictionnel. Il y est dit notamment ceci :

> « ... vous demandez de revenir sur la décision prise par la Commission des présidents relative à l'application... du critère de 25 km...
>
> La Commission des présidents a... pris la décision la plus favorable pour vous...
>
> Je ne puis donc que confirmer cette décision qui doit être considérée maintenant comme définitive.
>
> ... L'indemnité de séparation vous a été accordée en tenant compte de l'interprétation donnée à la Cour au critère de la distance. C'est... cette décision

qui a donné lieu aux remarques du commissaire aux comptes et à la décision actuelle de la Commission des présidents.

Sans que vous puissiez vous prétendre lésé, le paiement de cette indemnité aurait pu être arrêté immédiatement par la décision de la Commission des présidents. Celle-ci aurait même pu demander le remboursement de commes indûment payées.

Enfin, vous soulevez la question de la «légalité statutaire douteuse» de la décision prise par la Commission des présidents. J'ai tenu à répondre sur ce point dans ma lettre au comité du personnel.

Dans cette décision, l'importance de la dépense budgétaire n'a pas joué de rôle; il s'agit d'une décision de principe à laquelle la Cour ne peut se soustraire... »

L'examen de la légalité de cette décision soulève certaines questions que nous allons examiner dans leur ordre logique, en nous écartant parfois de l'ordre suivi dans l'exposé des moyens.

1. La décision attaquée est-elle entachée de vices de forme au sens large du mot et notamment en matière de procédure et de compétence ?

a) Il faut tout d'abord constater que, par son contenu, la décision du président du 21 septembre 1960 ne vise pas à modifier le statut du personnel; elle n'est donc pas une mesure d'ordre législatif; elle se borne à exécuter le statut, dont le texte reste inchangé, mais dans un sens qui va à l'encontre de la pratique antérieure de la Cour. En pareil cas, la compétence du président découle de l'annexe I, article 1, *b* et *c*, du statut du personnel lorsqu'il s'agit d'agents des catégories B et C, ce qui est le cas en l'espèce.

b) Quels sont les rapports entre la décision incriminée et les décisions de la Commission des présidents? Le greffier et le président étaient-ils tenus d'appliquer ces décisions?

Les décisions de la Commission ont été provoquées par une critique du commissaire aux comptes. Dans une lettre adressée à la Cour le 10 juillet 1958, celui-ci a déclaré que l'octroi de l'indemnité de séparation à des agents dont le lieu d'origine était Arlon soulevait

des objections, car cette ville était située à moins de 25 km de Luxembourg. Le greffier de la Cour a répondu le 17 juillet 1958 à cette remarque, en constatant ceci :

> « Il est facile de vérifier que cette ville est à plus de 25 km de Luxembourg, soit par la route, soit par le chemin de fer... Dans ces conditions, nous avions l'obligation morale de réviser notre position en ce qui concerne la qualité de non-résident de M. Simon. L'intéressé serait peut-être même en droit de nous réclamer l'arriéré, mais il y a renoncé bénévolement. »

Dans son rapport relatif au sixième exercice financier, le commissaire aux comptes a alors attiré l'attention sur le fait que le critère de distance de l'article 47 n'était pas appliqué de la même façon à la Cour de justice, d'une part, et dans les trois autres institutions de la C.E.C.A., d'autre part. Il a invité la Commission des quatre présidents à « mettre fin à cette situation anormale en adoptant de façon définitive un critère commun... ».

Après en avoir saisi le comité des intérêts communs, la Commission a adopté le 31 mars 1960 la proposition de ce dernier de voir toutes les institutions de la C.E.C.A. appliquer dorénavant le critère de distance à vol d'oiseau. Le 9 mai 1960, la Commission a décidé en outre d'accepter pour le cas des deux agents de la Cour la solution proposée par le comité des intérêts communs, c'est-à-dire de leur appliquer le régime énoncé ultérieurement dans la lettre du greffier du 8 juillet 1960.

Sur les rapports entre le commissaire aux comptes et la Commission des quatre présidents, le mémoire en défense expose à la page 11 que :

> « La Commission des présidents a toutefois déduit du fait que le commissaire aux comptes doit lui adresser son rapport qu'elle a l'obligation de prendre les décisions qui en résultent et de les soumettre aux institutions comme ayant un caractère définitif. »

A notre avis, cette conception ne trouve aucun fondement dans le traité. Selon l'article 78 du traité, le commissaire aux comptes est chargé de contrôler la régularité des opérations comptables et de la gestion financière et de faire un rapport à leur sujet. Mais il ne résulte nullement de cet article qu'en cas d'interprétations divergentes d'une disposition par les différentes institutions,

l'avis du commissaire aux comptes doive être obligatoire. Il ne peut donc *obliger* la Commission des quatre présidents à prendre telle ou telle décision. Si la Commission reconnaît la légitimité d'une critique du Commissaire aux comptes, elle prend les mesures nécessaires, tout comme les institutions de la Communauté. Cette obligation doit être déduite directement du traité.

Le traité indique aussi les limites des pouvoirs de la Commission. Le seul motif tiré du désir d'en arriver à une application la plus uniforme possible des dispositions du traité et surtout de celles du statut du personnel par les institutions de la Communauté ne peut suffire à écarter ces limites. En ce sens, l'argumentation selon laquelle il faudrait attribuer un « caractère définitif » aux décisions de la Commission des présidents est erronée. Cette thèse ne peut en tout cas pas être déduite de la jurisprudence de la Cour et des conclusions de l'avocat général dans les affaires 7-56 et 3 à 7-57 qui concernaient l'Assemblée commune. Selon l'article 78 du traité, la Commission a comme mission de fixer le nombre des agents, les échelles de leurs traitements et indemnités et les dépenses extraordinaires et d'arrêter l'état prévisionnel général. En ce qui concerne le personnel de la Cour, en matière de traité C.E.C.A., c'est l'article 16 du statut de la Cour qui s'applique : sa situation est déterminée par la Cour elle-même. Il serait impossible de concilier ce texte avec l'octroi à la Commission des présidents d'une compétence générale en matière de droit du personnel. Si l'on peut donc soutenir que la Commission peut émettre des suggestions relatives à l'unification du droit du personnel dans la Communauté, et cela aussi bien en ce qui concerne la réglementation que l'exécution, il n'en reste pas moins que, sauf pour les questions réglementées à l'article 78, c'est à la Cour qu'il appartient d'accepter ou de refuser les propositions de la Commission.

C'est à la lumière de ces remarques de principe qu'il faut examiner les décisions de la Commission. Elles contiennent deux éléments qui doivent être appréciés séparément : d'une part, des remarques *générales* sur l'interprétation de l'article 47 du statut du personnel et, d'autre part, l'application de cette règle au cas particulier du requérant.

Les remarques générales pourraient viser une modification du statut. En supposant pour les besoins de notre examen que le texte du statut est ambigu et qu'il permet donc aussi l'interprétation que la Commission n'estime pas souhaitable, l'interprétation « authentique » et restrictive de la Commission aboutirait à restreindre le domaine d'application considéré jusqu'alors comme légal, c'est-à-dire qu'elle reviendrait à modifier le statut. Au cours du procès, il est apparu qu'en fait cet objectif n'avait pas été poursuivi. Une telle modification du statut serait illégale, les règles de procédure de l'article 62 du statut n'ayant pas été observées. On ne peut donc voir dans la décision générale de la Commission qu'une invitation à aboutir à une interprétation correcte du statut. Mais, en ce domaine, la Commission n'a pas de pouvoirs obligatoires. C'est à la Cour, dans le cadre de sa compétence administrative, de dire quelle est l'application et l'interprétation correcte du statut. Les décisions générales de la Commission, mentionnées ci-dessus, ne sont donc pas obligatoires pour l'autorité investie du pouvoir de nomination à la Cour.

Elles ne le sont pas davantage en ce qui concerne la réglementation du cas particulier. Ici, l'application concrète des dispositions du statut relève exclusivement de la Cour. Le traité ne prévoit pas de dispositions obligatoires de la Commission des présidents.

A cet égard, la lettre du greffier datée du 8 juillet 1960 soulève des objections, car elle se réfère uniquement à la décision de la Commission des présidents qu'elle se borne donc à exécuter. La décision du président du 21 septembre 1960 qui est la seule déterminante n'est pas, elle non plus, parfaitement nette, comme les passages cités ci-dessus le montrent. Elle peut donner l'impression qu'en la rédigeant son auteur était parti de l'idée qu'il était lié par la décision de la Commission. Mais comme, d'un autre côté, il est dit expressément que cette lettre confirme la décision de la Commission, comme, en outre, cette lettre ne tire pas seulement sa justification de cette décision, mais énonce également ses propres motifs, il faudrait, à notre avis, renoncer à annuler cette lettre du président du fait qu'elle aurait reconnu un effet obligatoire à la décision de la Commission.

2. Le fond de la décision incriminée est-il légal ?

La décision du greffier du 11 mars 1958, prise avec l'accord du président de la Cour, a reconnu, avec effet du 15 mars 1958, que le requérant avait son domicile permanent, avant son entrée en service, à Arlon, ville située à 26 km de Luxembourg par la route et à 29 km par le chemin de fer. Cette constatation ouvrait en faveur du requérant le droit au paiement de l'indemnité de séparation prévue à l'article 47 du statut du personnel et à l'article 9 du règlement général. Du point de vue du droit administratif, cette reconnaissance qui date de 1958 constitue un acte qui a pour but de clarifier une situation juridique qui a entraîné des effets favorables pour le requérant (« *begünstigender Verwaltungsakt* »). Certes, la décision attaquée du 21 septembre 1960 commence par conserver son droit au requérant. Mais ce droit doit disparaître progressivement au fur et à mesure de l'avancement de l'agent prévu aux articles 38 et 39 du statut. Ainsi l'intéressé se voit-il retirer un avantage, sinon avec effet immédiat ou même *ex tunc*, tout au moins à partir d'un certain moment dans l'avenir. Or, cela équivaut à une révocation partielle de l'acte administratif primitif créateur d'un droit subjectif en vertu duquel le requérant devrait avoir droit à l'indemnité de séparation tant qu'il reste au service de la Cour et aussi longtemps que le statut n'est pas modifié. Étant donné, comme nous l'avons dit, qu'il n'y a pas eu de modification du statut qui puisse constituer une justification, il faut examiner dans quelles conditions le retrait d'un acte administratif créateur de droits subjectifs est licite.

Dans les affaires 7-56 et 3 à 7-57, la Cour a eu à s'occuper de cette question. A cette époque, elle a constaté que, dans le droit des six États membres, un acte administratif qui confère à l'intéressé des droits subjectifs ne peut en principe être révoqué tant qu'il est légal *(Recueil de la jurisprudence de la Cour*, tome III, page 115) :

> « Dans ce cas, le droit subjectif étant acquis, la nécessité de sauvegarder la confiance dans la stabilité de la situation ainsi créée l'emporte sur l'intérêt de l'administration qui voudrait revenir sur sa décision. Si, par contre, l'acte administratif est illégal, le droit de tous les États membres admet la possibilité d'une révocation. »

Suivant les conclusions de l'avocat général, la Cour a fait sienne cette conception et elle a admis le retrait d'un acte administratif créateur de droits subjectifs, à condition que cet acte soit illicite et que la révocation intervienne dans un délai raisonnable.

A notre avis, ce principe doit s'appliquer aussi en l'espèce. Il faut donc examiner si la décision de 1958 qui ouvrait pour le requérant un droit à l'indemnité de séparation était entachée d'un vice. L'existence d'un vice de forme n'a été ni alléguée ni constatée; il reste donc seulement à poser la question de l'application correcte des règles de fond du statut.

Selon l'article 47 du statut du personnel, conjointement avec l'article 9 du règlement général, les agents qui, avant leur entrée en service, avaient résidé de façon permanente pendant plus de six mois dans une localité située à plus de 25 km du siège de leur institution ont droit à une indemnité de séparation. Il n'est pas contesté que le lieu d'origine du requérant était éloigné de plus de 25 km de Luxembourg par la route ou par la voie ferrée. Le requérant soutient que le critère appliqué est légal, car, à d'autres endroits du statut du personnel (articles 13, 16, 17), c'est aussi la distance par route ou par voie ferrée qui est envisagée. En outre, en faveur de cette thèse, il y a le fait que le terme de « rayon » ne figure plus dans le texte du statut du personnel, contrairement à la rédaction du règlement provisoire du personnel en vigueur auparavant. A cela, la partie défenderesse objecte (duplique, page 6) :

> « ...que la disparition du mot « rayon » n'est pas la conséquence d'une décision formelle, mais de la seule simplification de la rédaction ».

Le renvoi à d'autres règles d'indemnisation ne serait pas approprié, parce qu'il ne s'agit là que des frais de déplacement pour un parcours réellement accompli, tandis que le motif déterminant de l'octroi de l'indemnité de séparation est la modification des conditions de vie.

Ces arguments appellent les remarques suivantes : il est certain que le texte de l'article 47 n'a plus la clarté de l'ancien règlement

provisoire du personnel de la Cour de 1953. Selon l'article 16 de l'ancien règlement provisoire :

> « Compte tenu de la situation actuelle du siège de la Cour, sont considérés comme non-résidents lors de leur engagement, au sens du présent règlement, les agents qui, au cours des trois mois précédant leur entrée en fonctions, ne résidaient pas de façon habituelle à Luxembourg ou dans un rayon de 25 km de cette ville ou n'y exerçaient pas leur activité professionnelle. »

Dans ce texte, le terme de « rayon » est envisagé dans le sens de « à vol d'oiseau », même s'il n'est pas dit clairement de quel point à quel point doivent se faire les calculs. Par contre, pour le terme de « localité éloignée de plus de 25 km », la langue courante permet de penser aussi bien à la distance à vol d'oiseau qu'à la distance par la route ou par le chemin de fer. Le critère utilisé par le statut du personnel est donc *a priori* ambigu. Il n'est possible d'aboutir à une notion claire pour l'application juridique à en faire que si l'historique de la disposition justifie une seule interprétation restrictive ou si le but de la règle exclut impérativement des sens multiples.

D'après les principes d'interprétation généralement admis, il faut faire preuve de la plus grande prudence dans l'usage de travaux préparatoires inédits. Les extraits de procès-verbaux qui ont été produits montrent que les premiers projets partiels du statut du personnel recouraient également au terme de « rayon ». La rédaction actuelle est apparue lors de la présentation d'un projet intégral sensiblement nouveau :

> « L'indemnité de séparation [est] accordée aux agents qui avant leur entrée en fonctions habitaient dans une localité située à une distance supérieure à... ... km du siège. »

Elle a été retenue dans la rédaction définitive sans que nous ayons eu connaissance d'une décision de modification de fond du critère. Il ne nous semble pas justifié de tirer de la forme employée pour la rédaction la conséquence qu'on ait voulu donner à la nouvelle rédaction la même signification que le critère antérieurement employé. Il faut constater que cette prétendue volonté des auteurs ne s'est pas traduite objectivement dans le texte du statut. Alors que le premier terme de rayon ne recouvre qu'une seule notion, le

deuxième terme de « distance supérieure à 25 km » en recouvre plusieurs (notions d'éloignement). La déduction de la partie défenderesse n'est donc pas logique.

Mais, en outre, il faut douter de l'existence d'une telle volonté uniforme des rédacteurs, car le président de la Cour qui, en 1958, a approuvé l'emploi de ce critère au sens de distance par la route ou par la voie ferrée était membre de la Commission des présidents. Les travaux préparatoires de ces textes ne permettent donc pas de déduire un argument pertinent pour la conception de la défenderesse.

Le but de la règle justifie-t-il une interprétation restrictive? Comme cela a été dit justement, le but de l'indemnité de séparation, c'est de compenser le préjudice résultant du déplacement du domicile. Mais, de cette constatation, il ne résulte pas que seule la distance à vol d'oiseau puisse être un moyen approprié pour déterminer la distance du domicile primitif. En revanche, rien ne vient se prononcer en faveur de la thèse qu'un texte juridique s'en tienne à la distance par la route ou par la voie ferrée. Ce dernier critère trouve une justification dans le fait que le degré de différenciation des régions géographiques, indépendamment des frontières qui n'entrent pas en ligne de compte ici, dépend des possibilités normales de communication par la route ou par la voie ferrée. Inversement, on est donc amené à penser en premier lieu à ce calcul de la distance lorsque les conditions pour l'octroi de l'indemnité de séparation doivent être fixées ou lorsque sa portée doit être déterminée par voie d'interprétation. De même, le but de la réglementation n'exige pas une interprétation restrictive dans l'un ou l'autre sens. En conséquence, il est certain que si le texte de l'article 47, dans sa version actuellement en vigueur, permet l'interprétation de la distance à vol d'oiseau, il autorise à plus forte raison celle de la distance par la route ou par la voie ferrée et les fait apparaître comme juridiquement valables.

La décision du greffier de 1958, qui a été approuvée par le président, n'est donc pas illégale. Il en résulte que son retrait est exclu tant que le texte du statut n'est pas modifié. La voie adoptée en l'espèce n'est pas susceptible d'entraîner l'uniformisa-

tion, désirable en soi, dans l'application du statut du personnel. Ce but ne peut être atteint que par une modification du statut du personnel qui doit être approuvée par la Cour en qualité d'institution (article 16 du statut de la Cour). Dans cette mesure, il faut approuver l'opinion du commissaire aux comptes énoncée dans son rapport relatif au sixième exercice financier :

> « Dans une telle hypothèse, le rôle de l'administration est, selon nous, d'attirer l'attention des instances compétentes sur l'insuffisance d'une disposition du règlement et de proposer, le cas échéant, qu'une modification soit apportée à cette disposition suivant la procédure régulière. »

3. Résumé et conclusions

Nous ne sommes pas appelés ici à prendre une décision ayant une portée générale pour toutes les institutions à l'occasion d'un cas particulier dans lequel on se trouve en présence de décisions contradictoires de l'autorité investie du pouvoir de nomination, à l'occasion de l'application du même statut en 1958 et en 1960. La Cour doit seulement examiner la légalité de la décision individuelle qui lui est soumise. Nous proposons de faire droit à la requête et d'annuler la décision du président du 21 septembre 1960, car les conditions de retrait de la décision du 11 mars 1958 ne sont pas remplies.

La Cour doit supporter les dépens.