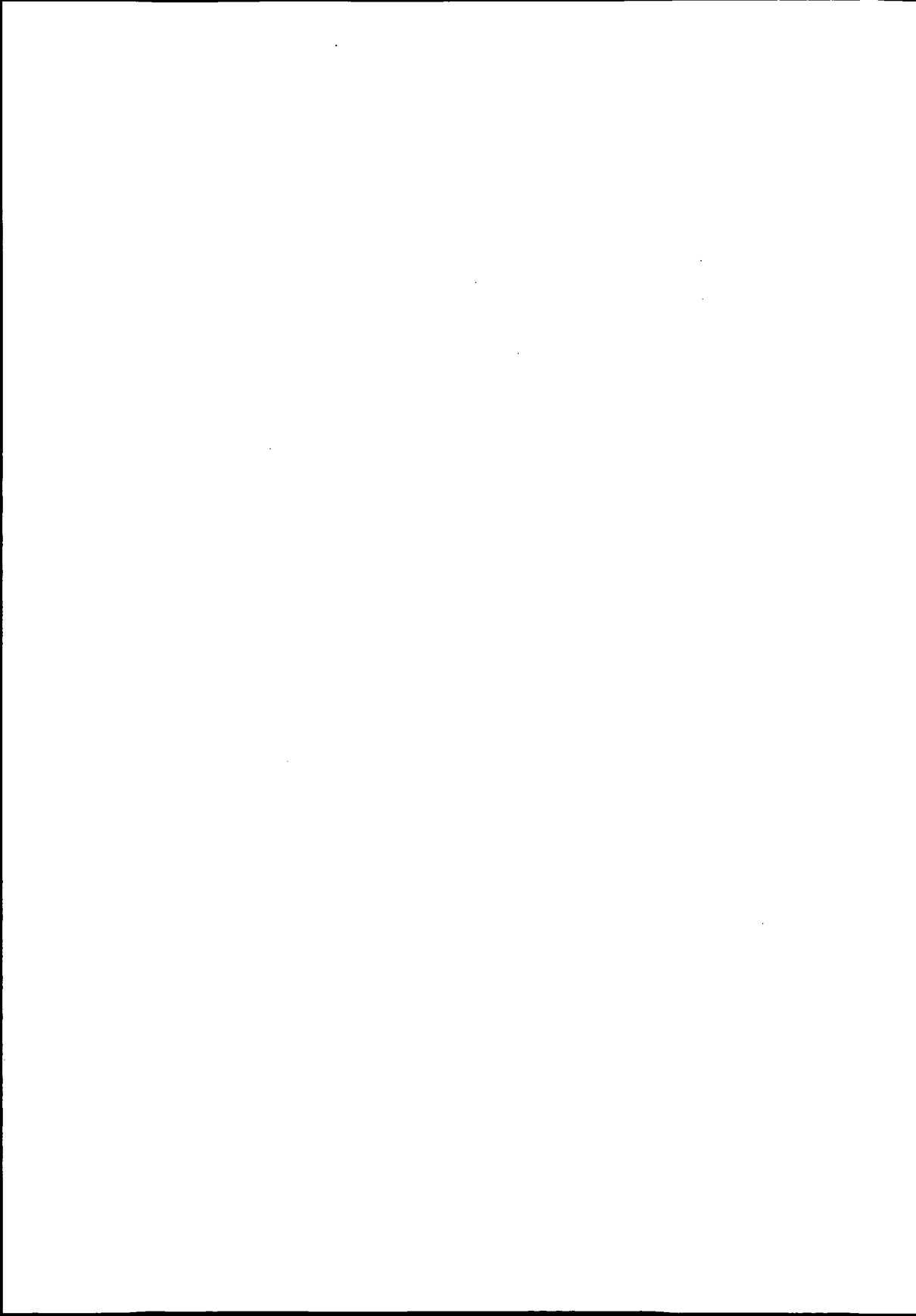


**Conclusions de l'avocat général
M. KARL ROEMER**

10 mai 1960

Traduit de l'allemand



SOMMAIRE

	Page
<i>I — Introduction</i>	834
1. Les faits	834
2. Les moyens des parties.	837
<i>II — Recevabilité</i>	837
1. Recevabilité du premier recours en annulation	837
a) Délai de recours	837
b) Le recours en annulation est-il devenu sans objet?	839
2. Recevabilité du second recours	840
<i>III — Le recours visant la décision du 2 juillet 1959 est-il bien fondé?</i>	842
1. Fixation de la date de la démission	842
2. Le droit de donner sa démission	843
3. L'unité des Communautés européennes; l'unité du statut des fonctionnaires	845
a) Les rapports mutuels des trois Communautés européennes	845
b) L'unité du statut des fonctionnaires	848
c) Conséquences pour la présente affaire	849
aa) Fixation de la date de la démission	850
bb) Versement d'une indemnité de réinstallation	851
cc) Paiement de l'allocation de départ	853
<i>IV — Résumé et conclusions</i>	854

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Nos conclusions concernent deux recours d'un fonctionnaire de la Haute Autorité qui avait donné sa démission de cette dernière pour entrer au service de la Banque européenne d'investissement. Le litige porte sur la question de savoir si la Haute Autorité était en droit de refuser sa démission et quelles sont les conséquences juridiques provoquées par l'acceptation ultérieure de cette dernière. Il s'agit de recours séparés, mais qui ont fait l'objet d'un seul débat oral entre les parties. Le lien de fond entre ces deux affaires fait que nous ne présenterons pas de conclusions séparées et que nous traiterons du litige dans son ensemble. Si la Cour avait l'intention de trancher les deux affaires dans un seul arrêt, nous n'aurions aucune objection à cela.

I — INTRODUCTION

1. Les faits

Le requérant était fonctionnaire titulaire de la Haute Autorité depuis le 1^{er} juillet 1956. Par lettre du 18 mars 1958, il a remis sa démission à la Haute Autorité pour entrer au service de la Banque européenne d'investissement. La Haute Autorité, dont le directeur du personnel avait eu connaissance des intentions du requérant au cours d'un entretien avec ce dernier, l'a averti par lettre du 24 avril 1958 que la Banque et la Haute Autorité avaient décidé de considérer que les agents qui passaient du service de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) à celui de la Banque seraient considérés provisoirement comme bénéficiant d'un congé de convenance personnelle jusqu'à la mise en vigueur d'un statut du personnel pour toutes les Communautés réglementant ces mutations. Si le statut de la Banque devait différer du statut général du personnel, la situation de ces agents ferait l'objet d'un nouvel examen. La Haute Autorité suggérait au requérant de demander un tel congé de convenance personnelle.

Le requérant a répondu par lettre du 25 avril qu'il ne ferait pas de difficultés si la Haute Autorité croyait devoir prendre certaines « mesures conservatoires ». Il était donc prêt à accepter un congé de convenance personnelle. Une décision du président de la Haute Autorité datée du 2 mai 1958 a alors accordé au requérant un congé de convenance personnelle pour une durée de deux ans (c'est-à-dire pour la durée du 1^{er} mai 1958 au 30 avril 1960).

Le 11 février 1959, le requérant qui, entre temps, avait commencé son activité à la Banque, remettait à nouveau sa démission. Par lettre du 7 mars 1959, le directeur du personnel de la Haute Autorité, qui agissait par délégation du président de la Haute Autorité, déclarait qu'il ne pouvait l'accepter. La Haute Autorité était prête à trouver avec la Banque une solution satisfaisante pour le requérant. En même temps, le requérant recevait copie d'une lettre datée du même jour, adressée par la Haute Autorité à la Banque et contenant des propositions pour régler provisoirement la situation juridique du requérant. La question de l'indemnité d'installation, y est-il dit, était résolue : il est reconnu que la Banque versait cette indemnité. L'allocation de départ serait versée si le statut du personnel de la Banque devait avoir un régime complètement différent du futur statut général du personnel. Mais rien ne permettait de penser que ce futur statut ne serait pas étendu à la Banque. Dans l'affirmative, cette allocation serait transférée au compte de la caisse de pension de la Banque. La formule de l'article 61 du règlement du personnel pourrait être alors appliquée et l'équivalent actuariel du droit à pension serait versé à la caisse de pension de la Banque.

C'est cette lettre de la Haute Autorité du 7 mars 1959 qui fait l'objet du premier recours en annulation (affaire 27-59).

Le 2 juillet 1959, le président de la Haute Autorité communiquait au requérant que la Haute Autorité acceptait désormais sa démission, la Banque n'ayant pas accepté les propositions de la Haute Autorité sur la réglementation provisoire des droits du requérant. Cette lettre ne fixait pas la date précise à laquelle la démission du requérant devait devenir définitive. Cette lettre avisait

en même temps le requérant des conséquences juridiques de sa démission :

- L'indemnité de réinstallation ne lui serait pas versée, car le requérant avait reçu de la Banque une indemnité d'installation. Il en était de même pour le remboursement des frais de déménagement.
- Pour l'allocation de départ, la possibilité d'une réglementation correspondant à l'article 61 du règlement du personnel n'était pas exclue. Les droits du requérant devaient donc être arrêtés d'après l'article 62 et capitalisés d'après l'article 91 du règlement du personnel. Dès que les Communautés auraient adopté une réglementation définitive des droits à pension, l'équivalent actuariel serait viré à la caisse de pension de la Banque. Si un tel transfert n'était pas prévu, le capital serait versé au requérant.

Après réception de cette lettre, le requérant a maintenu son premier recours et il en a formé un second contre la décision du 2 juillet 1959, dans la mesure où celle-ci statuait sur les effets de la démission.

La seconde requête ne contenait qu'une demande d'annulation de la décision de la Haute Autorité, mais cette demande a été étendue dans la réplique du requérant : celui-ci demande en plus de déclarer dans l'arrêt que sa démission est devenue effective le 12 mars 1959 ou au plus tard le 11 mai 1959 et de constater que la Haute Autorité est tenue de verser au requérant :

- a) Une indemnité de réinstallation;
- b) Le remboursement des frais de voyage Luxembourg-Bruxelles, pour le requérant et sa famille;
- c) Certaines sommes provenant de la caisse de pension;
- d) Une allocation de départ;
- e) Une compensation pour le congé annuel et le remboursement des frais de voyage pour le congé;
- f) Certains intérêts.

2. Les moyens des parties

Dans les deux affaires, les parties sont en litige sur des questions d'application du statut du personnel et du règlement du personnel de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi que sur des principes juridiques généraux. Dans la première affaire, le requérant invoque la violation de l'article 41 du statut du personnel, la violation de principes juridiques généraux et un détournement de pouvoir, tandis que la Haute Autorité expose en première ligne que le recours est irrecevable en raison du non-respect du délai de recours et qu'en outre il est devenu sans objet du fait de la décision attaquée dans le second recours. Dans la seconde affaire, le requérant invoque la violation de l'article 41 du statut du personnel, la violation des articles 12, 13, 14, 15 et 29 du règlement du personnel, la violation des principes généraux du droit et un détournement de pouvoir. Les détails des moyens ne seront mentionnés que lors de l'examen des recours.

II — RECEVABILITÉ

1. Recevabilité du premier recours en annulation

A) DÉLAI DE RECOURS

C'est une lettre de la Haute Autorité du 7 mars 1959, notifiée au requérant le 9 mars 1959, qui refuse la démission. La Cour a été saisie du recours en annulation le 8 mai 1959, c'est-à-dire dans les délais si on admet qu'aucun délai n'était prévu ou que le recours devait être introduit dans un délai de deux mois, hors des délais, si le recours devait être formé dans le mois.

On sait que le règlement spécial de procédure de la Cour du 21 février 1957 relatif aux litiges entre la Communauté et les personnes relevant du statut du personnel, dont les anciens agents font aussi partie, prévoyait un délai de recours de deux mois

(cf. art. 2). Ce règlement a été abrogé lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement de procédure de la Cour du 3 mars 1959, c'est-à-dire le 21 mars 1959 (jour de la publication) (cf. art. 110). Le règlement de procédure valable depuis le 21 mars 1959 ne contient pas de dispositions sur le délai de recours pour les litiges du personnel; toute réglementation transitoire fait également défaut.

Les discussions sur le point de savoir s'il n'y a pas de délai pour former ce genre de recours ou s'il faut respecter dans le cas d'espèce un délai jugé convenable ou si l'on doit appliquer pour ces recours en annulation la disposition générale de l'article 33 du traité C.E.C.A. sur les délais serait hors du sujet dans le présent litige. Le délai de recours doit être assimilé aux délais légaux de procédure dans le droit national. Ils commencent à courir avec l'événement légalement déterminé, en l'espèce la notification de la décision de la Haute Autorité au requérant le 9 mars 1959. Pour ce délai légal, le règlement de procédure du 21 février 1957 prévoyait dans son article 2 un délai de deux mois. Le requérant disposait donc de deux mois pour introduire son recours. D'après les règles générales de procédure valables en droit national, en cas de modification des lois de procédure, le délai légal qui a commencé à courir n'est pas touché par une modification de la loi survenant pendant qu'il court. Une réglementation de ce genre et d'une date toute récente figure expressément, par exemple, dans les dispositions transitoires du nouveau Code allemand sur les tribunaux administratifs du 21 janvier 1960, où il est dit au paragraphe 195, alinéa 6, n° 4 ⁽¹⁾ :

« 4. Dans les affaires où un délai pour l'appel ou pour un autre moyen a commencé à courir avant l'entrée en vigueur de la loi, le délai et la compétence pour statuer sur ce moyen restent fixés par les anciennes dispositions, le reste de la procédure suivant les dispositions de la présente loi. »

En conséquence, le recours formé avant la fin du délai de deux mois est dans les délais et il est recevable.

⁽¹⁾ Cf. également le paragraphe 137 de la loi-cadre sur le statut des fonctionnaires, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1957, et Morel, *Traité élémentaire de procédure civile*, 2^e édition, 1949, p. 17 et s.

B) LE RECOURS EN ANNULATION EST-IL DEVENU SANS OBJET ?

Par son premier recours en annulation, le requérant s'en est pris au refus de la Haute Autorité de rendre définitive sa démission. Ce refus avait été prononcé par le directeur du personnel, au nom et par ordre du président de la Haute Autorité, donc de l'autorité investie du pouvoir de nomination au sens de l'article 1^{er} de l'annexe I au statut du personnel de la Haute Autorité. Le refus constitue une décision de la Haute Autorité susceptible d'être attaquée, car, selon l'article 41 du statut du personnel de la C.E.C.A., la démission n'est pas unilatérale et automatique, mais elle doit être acceptée par la Haute Autorité qui constate à quelle date elle devient définitive.

Sans que le requérant ait présenté une nouvelle demande, par décision du 2 juillet, la Haute Autorité a accepté la démission qui lui avait été présentée le 11 février 1959. Par cette acceptation de la démission, la Haute Autorité est revenue sur son refus primitif, c'est-à-dire qu'elle a annulé sa décision du 7 mars 1959 et l'a remplacée par une autre décision, positive celle-ci. Les faits ne peuvent s'interpréter autrement, car la décision de la Haute Autorité rendue conformément à l'article 41 du statut du personnel ne saurait être envisagée que conjointement avec la lettre de démission, avec laquelle elle produit ainsi les effets juridiques voulus. Mais si la Haute Autorité a écarté elle-même la décision attaquée, le fondement du recours en annulation contre cette décision disparaît ainsi. Il n'y a plus de refus qui puisse être annulé par la Cour. Le but du premier recours en annulation, qui était d'obliger la Haute Autorité à accepter la démission, est donc déjà atteint. Or, dans le premier recours en annulation, il ne s'agissait pas d'autre chose que d'annuler le refus de la Haute Autorité. Cependant, le requérant n'a pas retiré son recours ou n'a pas déclaré qu'il n'y avait plus lieu à statuer. Il estime que la constatation par la Cour de l'illégalité du refus est nécessaire pour déterminer la date où la démission est devenue définitive. Même si on voulait estimer que la demande d'annulation non modifiée pourrait s'interpréter dans une demande de constatation de l'illégalité du refus, on aboutirait à un résultat négatif pour le requérant. Celui-ci n'a pas d'intérêt

juridique à obtenir une telle constatation, donc à poursuivre son premier recours. Comme on le sait, le requérant a aussi attaqué la décision d'acceptation de la démission dans la mesure où ses effets, donc aussi la date où elle est devenue définitive, sont en cause. Il *était dans l'obligation* d'attaquer cette décision s'il voulait empêcher que la constatation de ces effets juridiques ne prenne quasiment force de chose jugée. Dans la seconde affaire, il faudra donc examiner si la décision de la Haute Autorité doit être annulée parce qu'elle ne répond pas aux exigences sur la fixation de la date de la démission. Pour trancher cette question, il n'est pas nécessaire de constater préalablement l'illégalité du refus primitif de la Haute Autorité.

Nous sommes donc d'avis que le premier recours est devenu sans objet du fait de la décision ultérieure de la Haute Autorité et qu'on ne peut estimer qu'il y a intérêt à poursuivre cette affaire. Comme le requérant persiste dans ses conclusions, il n'y a pas d'autre possibilité que de déclarer ce recours irrecevable.

2. Recevabilité du second recours

Le respect du délai de recours ne donne lieu à aucune remarque : la décision attaquée a été prise le 2 juillet ; le recours en annulation est parvenu à la Cour le 31 juillet.

Mais, alors que la requête n'a conclu qu'à l'annulation de la décision du 2 juillet, « pour autant que celle-ci porte sur l'effet de la démission et sur les dispositions de nature économique résultant de la fin de son activité », le requérant a élargi ses conclusions dans la *réplique* : il demande que la Cour constate certains effets juridiques de la démission. En examinant le contenu de la décision attaquée, il apparaît que, même dans le cadre de la procédure en annulation, la Cour devrait prendre position en cas d'annulation de la décision sur certaines questions, mais pas toutes, dont la clarification fait l'objet de la demande ultérieure. Ainsi, la Cour devrait préciser en quoi la décision ne répond pas aux exigences de l'article 41 du statut du personnel sur la fixation de la date de la démission. Elle devrait également dire comment régler correcte-

ment la question de l'indemnité de réinstallation et de l'allocation de départ. Mais en cas d'arrêt d'annulation, ces constatations de la Cour ne figurent que dans les attendus, ce qui suffit entièrement à la Haute Autorité pour prendre d'autres mesures selon l'article 34 du traité. Or, avec les conclusions de la réplique, le requérant demande à la Cour d'énoncer certaines constatations dans le *dispositif* de son arrêt. A notre avis, il n'y a aucun intérêt à cela pour l'article 34 du traité. L'extension de la demande originale est également irrecevable pour un autre motif, même pour les points traités explicitement par la décision attaquée. *A fortiori* en est-il de même pour les questions qui n'ont pas fait l'objet de la décision attaquée. Ainsi, dans la lettre de la Haute Autorité du 2 juillet, il n'est pas question de frais de voyage, de compensation du congé annuel et d'intérêts. Il n'y a pas lieu de statuer sur ce point dans le cadre d'un *recours en annulation*. La demande de constatation a donc introduit ces points litigieux pour la première fois dans le procès.

Selon l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, les règles générales de procédure s'appliquent aussi aux recours des fonctionnaires. Selon l'article 22 du statut de la Cour, la requête doit contenir l'indication de l'objet du litige et les conclusions. L'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure répète cette exigence. La requête doit donc indiquer exactement le thème du procès et ce qui est demandé à la Cour. Les extensions ultérieures de la demande ne sont pas prévues. Cela résulte *a contrario* de l'article 42, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure selon lequel, sous certaines conditions et même après le dépôt de la requête, le requérant peut encore faire d'autres offres de preuve et introduire de nouveaux moyens dans le procès. Aucune exception à ce principe n'est prévue pour la procédure de pleine juridiction parmi laquelle on peut sans doute classer les litiges de personnel. Ici aussi le juge est lié par les conclusions des parties telles qu'elles sont énoncées dans la requête. Ce n'est que si celle-ci contient une demande tendant à remplacer la décision de l'administration par une décision de la Cour que celle-ci peut agir en conséquence. L'extension des conclusions dans un mémoire ultérieur doit donc être considérée comme irrecevable.

Donc, dans la présente affaire, la Cour aura seulement à examiner si la décision de la Haute Autorité du 2 juillet 1959 était entachée d'un vice dans la mesure où elle se prononce sur les effets de la démission. Comme l'article 41 du statut ne prescrit pas que la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination par laquelle la démission devient définitive doit statuer sur *toutes* les conséquences de la démission, le fait de ne pas régler les autres droits consécutifs à celle-ci ne peut être envisagé lors de l'examen de la légalité de la décision de licenciement. Sur ces points, une procédure administrative préalable, condition indispensable pour l'introduction du recours, fait défaut.

III — LE RECOURS VISANT LA DÉCISION DU 2 JUILLET 1959 EST-IL BIEN FONDÉ ?

1. Fixation de la date de la démission

Le premier grief vise le fait que cette décision n'a pas fixé expressément la date où la démission devait devenir définitive. Le requérant en tire la conséquence que la date déterminante au sens de l'article 41 du statut du personnel doit être celle de la décision (2 juillet) ou de la notification de la décision (7 juillet). Mais cela violerait ainsi l'article 41 qui prescrit certains délais pour la décision sur la démission. La Haute Autorité elle-même considère comme déterminante la date où la décision a été prise (2 juillet), mais ne voit aucune violation du traité dans la fixation de cette date, parce que la situation particulière du requérant (son passage dans une autre institution des Communautés européennes avec un congé de convenance personnelle) aurait exclu son droit de donner sa démission tant qu'un accord était recherché entre la Haute Autorité et la Banque en vue de régler cette mutation. La Haute Autorité aurait ainsi été déliée du respect des règles de l'article 41.

Le contenu de l'article 41 a été mentionné à plusieurs reprises dans le procès : un mois après la réception de la lettre de démission, l'autorité investie du pouvoir de nomination doit déclarer la démission définitive et fixer à cette occasion le moment où elle prend

effet. Pour les fonctionnaires de la catégorie A, il est prévu à cet effet un délai de trois mois à partir de l'envoi de la lettre de démission.

Il faut d'abord se demander si la décision de la Haute Autorité est sujette à annulation, parce qu'elle ne fixe *pas expressément* une date pour la fin de l'emploi. Le sens de la disposition de l'article 41 est parfaitement clair : une fixation précise de cette date doit exclure toute erreur qui peut présenter de l'importance pour les conséquences financières de la démission. En l'espèce, cette précision manque. Trois possibilités peuvent être envisagées : le moment déterminant peut être le jour de la notification de la décision, le jour où celle-ci a été prise, ou le jour qui devait être fixé compte tenu de l'article 41. En soi, cette incertitude est indéfendable. Assurément, on peut remarquer que le requérant semblait certain que la troisième possibilité ne pouvait être envisagée. Pour lui, il était clair que la Haute Autorité ne pouvait avoir envisagé que le 2 juillet ou une date ultérieure. Aussi n'a-t-il pas demandé l'annulation de la décision pour des motifs formels. Elle n'entraînerait pas la clarification souhaitée de la situation juridique, car la Haute Autorité elle-même a donné à entendre, au cours du procès, quelle date elle aurait fixée expressément si elle lui avait été demandée, c'est-à-dire le 2 juillet 1959. Le requérant cherche plutôt à faire éclaircir la question de savoir si la Haute Autorité n'était pas obligée de fixer une date *antérieure* pour la fin des fonctions. Compte tenu de cette situation de fait, la Cour peut renoncer à examiner davantage la question formelle. Nous sommes en tout cas d'avis que la décision ne devait pas être annulée pour cette raison.

2. Le droit de donner sa démission

Nous examinerons donc la question de savoir si la décision était entachée d'un vice parce qu'elle n'a pas fixé pour la date d'effet de la démission une date antérieure au 2 juillet 1959 (selon le requérant, ce devrait être le 12 mars ou le 11 mai), en d'autres termes, si la Haute Autorité était libre ou non d'accepter la démission du requérant par dérogation au texte de l'article 41.

Point n'est besoin de souligner spécialement, le texte de l'article 41 est parfaitement clair sur ce point, qu'il existe *en principe un droit* pour l'agent à obtenir que l'autorité investie du pouvoir de nomination accepte sa démission. Cela correspond au système du droit national de la fonction publique dans laquelle la puissance publique est *tenue*, sur demande, d'accepter la démission (1). Il reste donc la question de savoir si cette règle a été mise hors de vigueur dans des circonstances spéciales. Si oui, l'acceptation de la démission sans respect des délais ne constitue pas une violation du traité.

En premier lieu, il faut se demander quelle est l'influence de l'octroi d'un congé de convenance personnelle sur la situation juridique du requérant. Si, dans des circonstances normales, un agent obtient un congé de convenance personnelle qui mérite ce nom, cela n'a aucune influence sur son *statut*. Les conséquences juridiques de la mise en congé sont énumérées à l'article 33 du statut du personnel : l'agent n'exerce pas ses fonctions, le paiement de son traitement est suspendu, etc. Mais l'agent mis en congé reste cependant fonctionnaire. En tant que tel, il a le droit de présenter à tout moment sa démission. L'article 41 qui réglemente la démission ne fait aucune exception pour les agents en congé. Il en va de même en droit interne : le droit du fonctionnaire d'offrir sa démission est un droit auquel il ne peut être renoncé.

Mais il a déjà été indiqué que, dans le cas d'espèce, ni la mise en congé de convenance personnelle, ni la démission n'ont eu lieu dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales prévues par ces règles. Le requérant est passé du service de la Haute Autorité, c'est-à-dire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au service de la Banque européenne d'investissement qui, sans être une institution, est cependant un organisme de la Communauté économique européenne, laquelle a été créée ultérieurement. Jusqu'à présent, il n'existe pas de règle spéciale pour un tel passage. C'est pourquoi la Haute Autorité a choisi pour tous ces cas le système de la mise en congé de convenance personnelle prévu pour d'autres cas pour attendre pendant ce

(1) Cf. paragraphe 30 de la loi fédérale allemande du 18 septembre 1957 portant statut de la fonction publique.

temps la mise en vigueur d'un statut commun ou une réglementation particulière des mutations par des conventions avec les institutions en cause. On peut se demander s'il y a là une renonciation au droit de donner sa démission de la part du fonctionnaire intéressé, ou une exclusion contractuelle de la démission pour un délai déterminé. En tout cas, la Haute Autorité estime que la modification de la situation de fait et de droit, la création d'autres Communautés européennes avec la possibilité d'emploi dans ses institutions, l'autorisent à appliquer les règles du statut du personnel en dérogeant au sens normal prévu pour d'autres situations lorsque des agents ne quittent pas définitivement le cadre des Communautés européennes, mais changent d'emploi au sein de celles-ci.

3. L'unité des Communautés européennes ; l'unité du statut des fonctionnaires

Ainsi en arrivons-nous à un point qui est aussi important pour la prétendue exclusion du droit de donner sa démission que pour la réglementation des conséquences de la démission, en cas de passage au service d'une autre institution européenne. Trois questions doivent être examinées ici :

- a) Quelles sont les relations mutuelles des Communautés européennes : existe-t-il un concept commun et un lien juridique qui permettent de parler d'une unité entre elles?
- b) Cette unité oblige-t-elle à introduire un statut du personnel, unique dans ses traits les plus importants, prévoyant des réglementations spéciales pour le passage d'une Communauté à une autre?
- c) L'introduction d'un tel statut peut-elle aussi être envisagée pour la Banque dans un délai prévisible?

A) LES RAPPORTS MUTUELS DES TROIS COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Si l'on envisage les dispositions essentielles du traité, il apparaît que chacune des trois Communautés a sa propre personnalité

juridique (voir art. 6, traité C.E.C.A.; art. 210, traité C.E.E.; art. 184, traité Euratom). De même, la Banque européenne d'investissement a sa propre personnalité juridique (voir art. 129, traité C.E.E.). Mais on sait que, dès la signature du traité C.E.C.A., l'intégration économique partielle des États membres en matière de charbon et d'acier ne devait constituer qu'un premier pas, que devaient suivre d'autres mesures encore plus fondamentales allant dans le même sens. Cette idée est énoncée dans le préambule du traité C.E.C.A. où il est dit :

«

Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique;

.....

Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé,

..... »

Les traités européens ne sont donc rien d'autre que la mise en œuvre partielle d'un grand programme général dominé par l'idée de l'intégration complète des États européens. Ce fait élémentaire a la prééminence sur la constatation que différents traités et différentes communautés sont appelés tout d'abord à réaliser juridiquement ce grand plan. En même temps que les traités de Rome, les États membres ont créé un lien juridique important pour les trois Communautés sous la forme de la convention relative à certaines institutions communes qui prévoit *une* Cour de justice et *un* Parlement uniques pour les trois Communautés (voir art. 1 et 3). Accessoirement, et seulement pour illustrer cette tentative d'unification, mentionnons que le Conseil économique et social est également commun à la C.E.E. et à l'Euratom (cf. art. 5 de la convention). Il ne faut pas oublier non plus que le Conseil de ministres (le Conseil des gouverneurs à la Banque), qui a une grande importance dans les trois Communautés et à la Banque en vertu de ses importants pouvoirs, représente une forte garantie pour la coordination des trois Communautés, car c'est un organe composé de représentants des États membres. Enfin, on sait que des efforts

sont en cours depuis longtemps pour constituer des sections communes dans les exécutifs européens, et les politiciens donnent tout leur appui à cette idée. Si, actuellement, il n'est certes pas possible de parler d'une *unité juridique* des trois Communautés européennes, on ne peut cependant écarter la constatation que *les liens juridiques* des trois Communautés *qui existent déjà* et leur *unité spirituelle* constituent une réalité qui appelle une unification juridique plus poussée. On ne peut laisser de côté ce fait pour apprécier des situations qui intéressent plusieurs Communautés.

En ce qui concerne la Banque, on ne peut nier qu'elle jouisse d'un statut spécial. Les dispositions du traité et les règles du protocole sur le statut de la Banque européenne d'investissement l'énoncent clairement. Or, il est également certain que la Banque n'est pas destinée à mener une vie propre, mais qu'elle est un *instrument de la C.E.E.* Les membres de la Banque sont les États membres de la Communauté économique européenne. Les tâches officielles de la Banque, car il s'agit de cela, sont en lien étroit avec les objectifs de la C.E.E. Que l'on voie à ce sujet l'article 130 du traité C.E.E. :

« La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer ... au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. A cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après dans tous les secteurs de l'économie :

- a) projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées,
- b) projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres,
- c) projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres. »

ainsi que l'article 20 du protocole sur le statut de la Banque :

« Dans ses opérations de prêts et de garanties, la Banque doit observer les principes suivants :

1. Elle veille à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle dans l'intérêt de la Communauté.

.....

b) et lorsque l'exécution du projet contribue à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché commun.

..... »

La nécessité de donner un statut particulier à la Banque en raison de ses fonctions commerciales ne doit donc pas amener à négliger le lien fonctionnel prédominant avec la C.E.E. et, par là, avec les Communautés européennes.

B) L'UNITÉ DU STATUT DES FONCTIONNAIRES

Les constatations que nous venons de faire ne permettraient que difficilement de concilier un régime complètement isolé pour les questions de personnel dans les trois Communautés, leurs institutions et leurs instruments. On peut bien admettre qu'on tâchera de l'éviter, car la fixation du statut du personnel des nouvelles Communautés a été confié essentiellement au Conseil de ministres, un organisme qui, on peut bien le dire, est en fait presque commun aux trois Communautés. Jusqu'ici, on a pu noter un effort pour créer un statut le plus uniforme possible pour les trois Communautés et un droit de la fonction publique européenne uniforme. Dès 1958, il a été décidé que :

« Les représentants permanents sont chargés d'étudier les problèmes que pose l'établissement du statut des fonctionnaires des Communautés du Marché commun et de l'Euratom, en vue notamment d'une harmonisation des statuts des trois Communautés européennes existantes. »

Le 9 octobre 1959, la considération suivante a été jugée opportune :

«

Au cours d'un échange de vues aux Conseils, il a pu être précisé selon quelle procédure les organismes compétents de la C.E.C.A. doivent être invités à examiner l'acceptation éventuelle du régime des traitements envisagés par les deux nouvelles Communautés.

..... »

Les Conseils ont donné le même jour la directive suivante au groupe de travail du statut :

« Le régime des traitements proposés pour les agents des deux nouvelles Communautés doit être créé de telle sorte qu'il puisse être accepté par la C.E.C.A. et qu'il puisse devenir ainsi un régime commun aux institutions des trois Communautés. »

Enfin il existe une décision des Conseils du 11 mars 1960 sur le statut du personnel où il est dit que :

«

Le statut C.E.C.A. est pris comme base de l'ensemble du statut. Les gouvernements et les commissions communiqueront au secrétariat général avant le 1^{er} avril 1960 quelles modifications ils désireraient voir y apporter.

..... »

C) CONSÉQUENCES POUR LA PRÉSENTE AFFAIRE

On peut admettre l'idée de la Haute Autorité que, dans un délai prévisible, on peut s'attendre à voir mettre en vigueur un statut du personnel qui, sur les points les plus importants, crée un droit commun pour tous les fonctionnaires européens et qui prévoit aussi un régime spécial pour le passage d'une Communauté à une autre. La nécessité impérieuse d'un tel régime est manifeste et elle exerce une influence, sinon comme norme juridique, tout au moins comme fait juridique, sur l'interprétation et l'application du droit du personnel en vigueur qui comporte nécessairement une lacune en ce qui concerne le passage d'une institution à une autre. Si la Haute Autorité refuse d'appliquer littéralement certaines règles juridiques du droit du personnel à l'occasion d'une situation spéciale pour laquelle ces règles ne sont pas créées, on ne peut lui reprocher de commettre un déni de justice, d'autant plus qu'inversement il faut constater que les agents qui demandent une application littérale du statut du personnel sans tenir compte du fait que cette application du statut à la situation spéciale des fonctionnaires est étrangère *au sens et au but* de cette réglementation s'exposeraient au reproche d'abuser illégitimement de leur droit.

Il ne faut pas oublier non plus que les réticences de la Haute Autorité ne signifient pas un refus définitif. Dans son intention, la solution définitive doit rester en suspens tant qu'il n'y aura pas de dispositions convenables comportant des solutions satisfaisantes. Les droits des agents en question ne sont donc pas menacés; ceux-ci et les droits de l'employeur sont maintenus sans modification, dans le sens d'une « mesure conservatoire » pour une période transitoire.

La pratique administrative actuelle de la C.E.C.A. connaît des solutions semblables. Lorsque, dans le passé, un agent de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est entré au service de la Haute Autorité, l'application littérale du statut du personnel aurait exigé une démission avec toutes ses conséquences juridiques et financières et le début d'une nouvelle carrière, avec un nouveau calcul de l'ancienneté de service et de la possibilité d'avancement. La pratique des administrations a refusé ce régime et on a préféré admettre la mutation avec le maintien des droits acquis, sans aucun versement d'indemnité à l'occasion du départ d'une institution et de l'entrée dans une autre institution. Cette pratique administrative, qui signifie qu'une lacune du statut du personnel a été comblée par voie d'interprétation, est justifiée par la volonté des administrations de ne pas disposer des fonds publics sans motifs impérieux et surtout pas par une application formaliste du statut, tout en conservant en même temps dans le nouveau service les droits déjà acquis de l'agent.

Que l'on imagine aussi comment aurait pu se présenter la mutation d'un agent du secrétariat du Conseil de ministres de la C.E.C.A. au secrétariat du Conseil de ministres de l'Euratom. Ici aussi, une application formaliste du statut du personnel de la C.E.C.A. aurait pu entraîner une démission avec des droits pécuniaires correspondants pour l'agent qui est entré au secrétariat du Conseil de ministres d'une autre Communauté dont le statut du personnel n'est pas encore connu. La séparation juridique des trois secrétariats aurait-elle une telle importance, alors que la gestion de l'administration des trois secrétariats est entre les mains d'une personne unique, un secrétaire général? Poser ces questions, c'est souligner l'aspect mal approprié d'une telle solution.

Si, après ces remarques générales, nous en revenons aux différents points en litige, nous constatons ceci :

aa) *Fixation de la date de la démission*

La démission entraîne le départ définitif d'un agent du service d'une Communauté avec la liquidation de toutes les conséquences juridiques s'il n'a pas de droit à retraite. Ce système

juridique est donc mal approprié au cas où des agents, sans quitter le cadre général des Communautés européennes, entendent seulement permuter d'une administration à une autre à l'intérieur de ce cadre. Nous estimons donc que la Haute Autorité n'a pas violé les dispositions du statut du personnel lorsqu'elle a refusé d'accepter la démission du requérant et a adopté une solution provisoire, la mise en congé pour convenance personnelle. Il est égal que l'on dise que les circonstances particulières de la mise en congé pour convenance personnelle entraînent une renonciation à la démission pour la durée de ce congé ou qu'on exclue la démission, dans le but ici envisagé, même sans tenir compte du congé accordé. Cette question n'a pas une importance décisive, pas plus par conséquent que l'objection du requérant qu'il n'aurait accepté le congé que sous réserves. Mais s'il est certain que la Haute Autorité pouvait refuser à bon droit d'accepter la démission, on ne peut lui reprocher *a fortiori* de ne pas avoir respecté les dispositions de l'article 41 sur les délais lorsque, en fin de compte, elle a cependant accepté la démission. Le droit de refuser la démission inclut le droit de déroger aux règles de l'article 41 pour la fixation de la date de démission.

La fixation tacite de la date de démission au 2 juillet 1959 ne constitue donc pas une violation du droit.

bb) *Versement d'une indemnité de réinstallation*

Il a été établi au cours du procès qu'après son entrée à la Banque le requérant a touché une indemnité d'installation égale à quatre mois de traitement, somme plus élevée que l'indemnité de réinstallation qu'il réclame à la Haute Autorité. Pour sa créance envers celle-ci, il invoque l'article 12 du règlement du personnel de la C.E.C.A. selon lequel, lors de la cessation de leurs fonctions à la Communauté, les fonctionnaires titulaires ont droit à une indemnité de réinstallation s'ils ont accompli au moins quatre années de service. L'indemnité de réinstallation doit être versée lorsqu'il est prouvé que l'agent et sa famille se sont réinstallés dans une localité située à plus de 25 km du lieu de son affectation.

Les parties soutiennent des thèses différentes sur le caractère et le sens de cette indemnité. Le requérant estime qu'il s'agit là d'un complément de traitement, tandis que la Haute Autorité considère que le but de cette allocation consiste dans le remboursement forfaitaire des frais qu'entraîne le changement de domicile en cas de départ. D'après le texte de la disposition ci-dessus, la conception de la Haute Autorité s'avère bien fondée. Les conditions posées pour l'exercice du droit, qui sont d'ailleurs également valables pour son corollaire, l'indemnité d'installation lors de l'entrée en service, prouvent qu'il s'agit ici d'un remboursement des frais. Le remboursement *forfaitaire* des frais n'a rien d'inhabituel : on le retrouve aussi dans d'autres dispositions du statut du personnel, par exemple à l'article 20. Enfin, la veuve et les enfants ont droit aussi à cette allocation et son montant est indépendant du nombre des années de service lorsque la durée de l'emploi a été d'au moins quatre ans.

On peut laisser de côté la question de savoir si le principe qu'un agent ne doit jouir en tout cas qu'une seule fois du bénéfice de cette allocation et que l'agent démissionnaire est déchu de son droit lorsqu'il reçoit des allocations semblables d'un autre côté est un principe généralement valable d'après le droit de la fonction publique à la C.E.C.A. Mais il faut se demander si, après la création des nouvelles Communautés avec leurs institutions et autres organismes, la notion de « cessation des fonctions » ne doit pas être interprétée en ce sens que la mutation dans une autre Communauté en soit exclue. Nous croyons pouvoir donner une réponse affirmative, compte tenu des rapports mutuels des trois Communautés, y compris la Banque. Une mutation dans le cadre des Communautés ne justifie pas le cumul d'allocations, même si les sources de financement de ces allocations ne sont pas identiques. Un sain esprit européen, tel qu'on peut l'attendre de tous les agents dans le cadre de leurs obligations de loyauté, et qui comprend l'objectif général de l'intégration européenne, ferait apparaître comme un abus de droit le fait de retirer un bénéfice d'un changement de fonction dans le domaine européen sous forme d'un cumul d'allocations. A ce point,

et même au moment actuel, sans réglementation expresse, il est permis de déclarer que le refus *définitif* de la Haute Autorité de payer l'indemnité de réinstallation était légitime, bien qu'elle ait accepté la démission qui, comme nous l'avons vu, n'est pas une mesure adéquate pour organiser la mutation dans d'autres Communautés européennes.

Nous proposons donc, sur ce point aussi, de rejeter les conclusions.

cc) *Paiement de l'allocation de départ*

Enfin, le requérant critique encore le refus de la Haute Autorité de lui verser le montant de son avoir auprès de la Caisse de prévoyance, ainsi que l'allocation de départ. On connaît la proposition que la Haute Autorité a soumise au requérant et on sait qu'un autre agent, dans la même situation, a accepté cette proposition. Cependant, le requérant persiste à demander l'application de l'article 62 du règlement du personnel selon lequel, en cas de cessation de fonction avant l'âge de 60 ans, le fonctionnaire titulaire a droit au paiement d'une allocation de départ lorsqu'il ne peut demander le transfert de l'équivalent actuariel de son droit à pension à une autre caisse de pension. Il est question de cette possibilité de transfert à l'article 61 auquel les parties se sont également référées : lorsqu'un agent quitte le service de la Communauté pour entrer, par exemple, dans une administration supranationale avec laquelle la Communauté a passé un accord, il est en droit d'exiger ce transfert de ses droits à pension.

Le requérant déduit de l'article 61 que, lors de la rédaction du règlement du personnel, on pensait à d'autres Communautés supranationales, donc aussi à la Communauté économique européenne, et il fait remarquer que l'article 61 n'a prévu qu'un *droit* à transfert, lorsqu'il existe un tel accord, mais qu'il n'y a pas une obligation pour les agents d'accepter le transfert. L'article 61 prouverait donc que le versement des droits prévus à l'article 62 ne pourrait lui être refusé.

Là non plus, nous ne pouvons suivre le requérant. Il nous semble douteux qu'au moment où a été rédigé le règlement du personnel, qui a été adopté le 5 et le 29 mars 1956, il ait été possible d'avoir des idées aussi précises sur les nouvelles Communautés, dont seuls les grands traits étaient alors en discussion, au point qu'on ait pu penser à elles à l'article 61. La réalité des Communautés créées ultérieurement montre en tout cas que leurs liens avec la C.E.C.A. dans le cadre des efforts européens d'intégration sont si forts que la règle de l'article 61 ne paraît pas appropriée pour elles. On peut admettre que pour les mutations au sens de l'article 61 qui se font dans le cadre des Communautés européennes, et compte tenu des liens étroits entre les Communautés, des dispositions spéciales seront prises dans un proche avenir pour tenir mieux compte que l'article 61 de la nature particulière de ces Communautés et pour prévoir notamment un transfert obligatoire des droits à pension. Nous croyons donc que, dans son cas particulier, le requérant ne peut se réclamer de l'article 61. Au contraire, il doit être permis à la Haute Autorité, même sur ce point, de laisser en suspens la réglementation des questions litigieuses jusqu'à ce que soient connues les dispositions du nouveau statut du personnel. Elle agit là, si nous voyons juste, dans l'exercice d'une obligation de prévoyance qu'elle assure tant qu'un agent n'a pas quitté définitivement les Communautés européennes. Elle s'efforce d'assurer au requérant une retraite en maintenant la possibilité d'un transfert de ses droits à pension. Un versement immédiat ferait perdre au requérant le bénéfice de ses années de service auprès de la Haute Autorité dans les calculs ultérieurs de ses droits à pension. Cette réglementation ne cause donc aucun préjudice au requérant, car elle ne préjuge pas la solution définitive de la question.

Nous estimons que, pour tous ces motifs, on ne peut voir dans la solution adoptée par la Haute Autorité une violation des règles juridiques ou des principes juridiques.

IV — RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Comme les autres demandes du requérant doivent être considérées comme irrecevables et ne peuvent être examinées davan-

tage pour ces motifs, nous en venons donc aux conclusions suivantes :

Nous proposons à la Cour :

- a) De rejeter le recours 27-59 comme irrecevable;
- b) De rejeter le recours 39-59 comme irrecevable, dans la mesure où la réplique étend ses conclusions et pour le reste comme non fondé.

En ce qui concerne les dépens, nous renvoyons aux articles 69 et 70 du règlement de procédure.