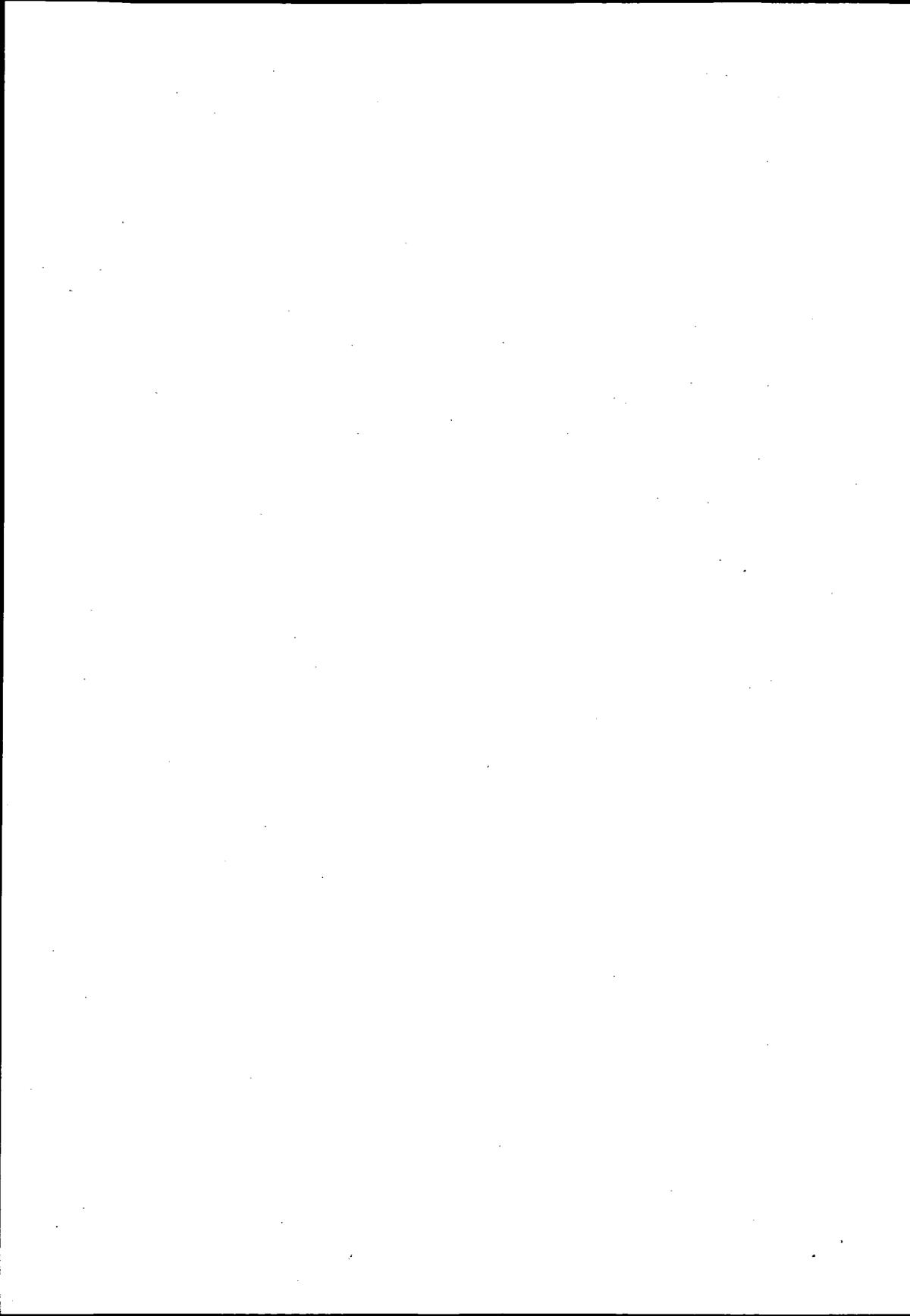


Conclusions de l'avocat général
M. MAURICE LAGRANGE

5 novembre 1963



Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le fait que la Cour ne se soit pas contentée, en l'espèce, de la procédure prévue à l'article 93 du règlement, mais ait décidé de faire plaider l'affaire contradictoirement en audience publique suffit à prouver l'importance de principe de la question qui vous est actuellement soumise, c'est-à-dire de savoir si le comité du personnel « institué auprès de chaque institution » en vertu de l'article 9 du statut des fonctionnaires peut être admis à intervenir devant la Cour dans un litige pendant entre un agent et l'institution au service de laquelle il se trouve.

Les textes applicables sont l'article 37 du protocole sur le statut de la Cour de justice C.E.E. et l'article correspondant (38) du protocole C.E.E.A. Faut-il, en outre, se référer à l'article 34 du protocole sur le statut de la Cour de justice C.E.C.A. du fait que le Parlement européen est une institution commune relevant des trois traités? Nous pensons qu'on peut éviter de le faire, non pas parce que, les traités de Rome étant plus récents, le texte C.E.C.A. devrait être considéré comme implicitement abrogé en ce qu'il a de contraire, thèse que, pour notre part, nous avons toujours combattue, mais parce qu'une comparaison entre l'article 34 du protocole C.E.C.A. et l'article 37 du protocole C.E.E. (nous laisserons de côté désormais l'Euratom pour simplifier) fait ressortir que les règles C.E.E. *ne peuvent en tout cas être interprétées moins largement* que les règles C.E.C.A., en ce qui concerne le droit d'intervention, qu'il s'agisse des États membres, des institutions communautaires ou d'autres intervenants.

Relisons donc attentivement le texte de l'article 37 du protocole C.E.E. : « Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour. Le même droit appartient à toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion, etc. »

Deux questions se posent donc :

- 1^o Le comité du personnel du Parlement européen est-il une « personne » au sens de ce texte?
- 2^o En cas d'affirmative, justifie-t-il d'un « intérêt » à la solution du litige?

La première de ces questions est de loin la plus délicate.

La discussion sur ce point a beaucoup porté sur le sens qu'il convient de reconnaître au mot « personne » par rapport à la notion de personnalité morale et à la place que cette notion tient dans le traité. Selon la partie intervenante, il y aurait une opposition voulue entre l'emploi du terme très général (nous allions dire « impersonnel ») de « personne » et l'expression « personnes physiques et morales » qui revient à plusieurs reprises dans le traité, par exemple à l'article 173 pour les recours ou à l'article 39 du statut de la Cour pour la tierce opposition. On pourrait aussi invoquer l'article 34 du statut de la Cour C.E.C.A. sur le droit d'intervention qui donne ce droit aux « personnes physiques et morales » justifiant d'un intérêt à la solution du litige. Le droit d'intervention serait ainsi plus large dans la C.E.E. que dans la C.E.C.A. (ce qui, entre parenthèses, mettrait le comité du personnel de la Haute Autorité dans une situation moins favorable que les comités des autres institutions) et il serait, à l'intérieur de la C.E.E., plus large que le droit de recours, ce qui, du reste, serait assez explicable, l'intervention volontaire ayant normalement un champ d'ouverture plus étendu que le recours.

A cela le Parlement européen répond que l'expression « autres personnes » s'oppose simplement aux États membres et aux institutions de la Communauté, visés au premier alinéa. Or, seule la Communauté a la personnalité juridique (article 210 du traité) et, si les institutions peuvent ester en justice, ce n'est que comme représentants de la Communauté et en raison de la personnalité juridique reconnue expressément à cette dernière. Et, comme l'intervenant ne manque pas alors de faire observer que, dans certains cas, les institutions d'une même Communauté peuvent plaider l'une contre l'autre, le défendeur au principal restreint sa théorie

en la limitant aux litiges entre les institutions communautaires et les tiers.

Comme le Parlement européen, nous ne pensons pas, Messieurs, que le terme « personne », sans qualificatif, qui figure à l'article 37 du protocole C.E.E., s'oppose à l'expression « personnes physiques et morales » utilisée dans d'autres articles. Il suffit de comparer l'article 34 du protocole C.E.C.A., que les rédacteurs des traités de Rome avaient sous les yeux, avec cet article 37 pour se rendre compte que le seul objet du changement de rédaction a été d'instituer un privilège, en ce qui concerne le droit d'intervention, au profit des États membres et des institutions communautaires en les dispensant de la condition d'avoir à justifier d'un intérêt, et non de faire une théorie de la personnalité morale. Peut-être aussi, plus respectueux, au moins en la forme, de la souveraineté des États et soucieux des égards qui leur sont dus, ces mêmes rédacteurs se sont-ils refusés à considérer les États comme de quelconques « personnes morales » du droit interne, ainsi que le protocole C.E.C.A. n'avait pas hésité à le faire.

Il est vrai que subsiste alors un argument *a contrario* tiré de l'exégèse grammaticale du texte de l'article 37 : si « toute autre personne » vise « toute personne autre que les États membres et les institutions de la Communauté », cela n'implique-t-il pas que le mot « personne » ne peut être synonyme de « personne morale », puisque les institutions de la Communauté ne possèdent pas la personnalité morale?

A cela, il suffit de répondre par l'article 39 du même protocole qui, à propos de la tierce opposition, n'hésite pas à dire (nous citons) : « Les États membres, les institutions de la Communauté et toutes autres personnes physiques ou morales », ce qui prouve, une fois de plus, la faiblesse des arguments *a contrario* lorsqu'on se trouve tout simplement en présence d'une imperfection de rédaction.

Essayons donc de reprendre le problème *ab ovo*. La question est la suivante : *Le comité du personnel a-t-il qualité pour agir en justice devant la Cour en l'absence de tout texte lui attribuant expres-*

sément cette qualité? (Aucun texte, en effet, ne peut être invoqué en ce sens, l'article 91 du statut, en particulier, ne visant, de toute évidence, que les recours des agents.)

Cette question, comme vous le faites toujours lorsqu'une difficulté n'est pas résolue *expressis verbis* par les textes, doit être examinée par rapport aux principes qui se dégagent de l'ensemble des dispositions du traité et aux principes généraux du droit, du droit des États membres en particulier.

Dans le traité lui-même, nous trouvons l'article 210 qui dispose que « la Communauté a la personnalité juridique », formule reprise de l'article 6 du traité C.E.C.A. Malheureusement, nous ne retrouvons pas la formule finale de cet article d'après lequel « la Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions »; nous avons seulement l'article 211 qui parle de la capacité juridique de la Communauté, lui permet notamment d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers « et d'ester en justice », et ajoute : « A cet effet, elle est représentée *par la Commission.* »

Ainsi que nous avons eu l'occasion de le souligner dans nos conclusions sur l'affaire 25-60, De Bruyn (*Recueil*, VIII, p. 69), en soulevant la question d'office, il semble bien que cette compétence exclusive attribuée à la Commission pour représenter la Communauté en justice ne vise que les rapports avec les tiers et, en particulier, ce qu'on pourrait appeler la « vie civile » de la Communauté. « Ceci, ajoutons-nous, ne saurait avoir pour conséquence de conférer à la Commission le monopole de la représentation en justice, notamment devant la Cour, pour les litiges mettant en jeu les diverses compétences attribuées aux institutions conformément à l'article 4 du traité C.E.E. » En fait, comme chacun sait, c'est toujours l'institution qui défend aux recours en annulation formés contre les décisions qu'elle a prises, et même aux recours en indemnité fondés sur la responsabilité non contractuelle qu'elle a encourue à raison de dommages dont la réparation incombe cependant, aux termes de l'article 215, alinéa 2, à la Communauté, seule investie de la personnalité juridique.

Ce que nous voulons seulement retenir de cette analyse des textes, c'est que le traité paraît bien exiger, pour toute action en

justice, l'existence de la *personnalité juridique*. En parlant à plusieurs reprises des « personnes morales », à côté des « personnes physiques », le traité vise par là des entités aptes, comme peuvent l'être des personnes physiques, à être sujets de droits ou d'obligations et, par suite, à posséder une personnalité juridique. Il ne nous paraît pas douteux que, dans le système du traité, seule une telle « personne » est capable d'agir en justice, sauf bien entendu lorsque le traité en dispose expressément en sens contraire, ce qui est le cas des institutions plaçant l'une contre l'autre dans le cadre du recours en annulation (on trouverait des analogies à ce sujet en droit interne pour l'État).

Ceci étant posé, la question est maintenant de savoir quelle conception se font les auteurs du traité de la personnalité morale, aspect particulier de la personnalité juridique.

C'est ici que s'affrontent, vous le savez, les diverses théories de la personnalité morale et, notamment, la doctrine de la fiction et celle de la réalité : selon la première, longtemps dominante, la personne morale n'a aucune réalité propre, distincte de celle des individus qui la composent ; elle n'est qu'un procédé de technique juridique ; la conséquence en est que, seule la loi étant capable de créer la fiction juridique, la personnalité morale ne peut être conférée que par la loi ou en vertu de la loi.

La théorie de la fiction est aujourd'hui généralement critiquée et rejetée ; elle est largement remplacée par celle de la réalité.

La théorie de la réalité, en général préférée aujourd'hui, affirme que la personne morale est réelle, mais d'une réalité *sui generis*, non pas assimilable, mais comparable par analogie à celle de la personne physique ; elle tend à admettre que la personnalité morale doit être reconnue de plein droit lorsque certaines conditions de fait sont remplies, à savoir l'existence d'un groupement organisé en vue d'un but social. Elle a trouvé son expression dans un arrêt de la Cour de cassation de France du 28 janvier 1954 (*Dalloz*, 1954, p. 217) dont nous vous demandons la permission de citer le passage essentiel : « Attendu que la personnalité civile n'est pas une création de la loi ; qu'elle appartient, en principe à tout groupement pourvu

d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes, par suite, d'être juridiquement reconnus et protégés; (voilà le passage le plus habituellement cité, parce que le plus doctrinal, mais il faut poursuivre); que, si le législateur a le pouvoir, dans un but de haute police, de priver de la personnalité civile telle catégorie déterminée de groupements, il en reconnaît au contraire, implicitement, mais nécessairement l'existence en faveur d'organismes *créés par la loi elle-même* avec mission de *gérer* certains intérêts collectifs présentant ainsi le caractère de *droits* susceptibles d'être déduits en justice. »

Tel était bien le cas : une ordonnance ayant valeur législative avait créé des comités d'entreprise et renvoyé à un décret le soin de déterminer, d'une part, les conditions dans lesquelles les pouvoirs des comités pourraient être délégués à des organismes créés par eux et, d'autre part, *l'étendue de la personnalité civile* des comités d'entreprise *et des organismes créés par eux*. Or, le décret avait bien prévu la possibilité pour les comités de créer des organismes; il avait aussi prévu *l'étendue de la personnalité civile des comités* en décidant, notamment, que ces comités pourraient ester en justice pour l'exercice de leurs attributions, mais il avait négligé d'en dire autant pour les organismes créés par les comités. C'est cette lacune qu'a comblée la Cour de cassation par son arrêt.

Ceci nous paraît constituer un bon exemple d'une application saine, et non pas tellement hardie d'ailleurs, de la doctrine de la « réalité » de la personnalité morale. Celle-ci n'a d'autre objet que de permettre à des groupements *reconnus par la loi et dotés par elle de compétences précises*, de jouir de la capacité civile et du droit d'agir en justice dans la mesure nécessaire pour pouvoir exercer pleinement ces compétences. Nous pensons qu'une telle doctrine peut et doit être accueillie par le traité, tellement elle nous paraît entrer dans la ligne générale d'interprétation dont la Cour s'est toujours inspirée pour apprécier les conditions et limites de l'exercice de leurs pouvoirs par les institutions.

Si l'on admet cette manière de voir, il n'est pas nécessaire d'exiger une attribution *expresse* par le traité ou un règlement

d'application de la capacité civile ou du droit d'ester en justice, ou de l'une et de l'autre, ou encore de la personnalité juridique, au profit des comités du personnel pour leur donner le droit d'ester en justice. Il suffit — mais il faut — que le droit d'ester en justice devant la Cour (puisque c'est de cela qu'il s'agit en l'espèce) soit reconnu comme nécessaire pour permettre au comité d'exercer les compétences qui lui sont attribuées par le statut. Tout revient donc à savoir quelle est la nature et l'étendue de ces compétences, c'est-à-dire, en définitive, à interpréter l'article 9 du statut des fonctionnaires qui les définit.

Or, Messieurs, à cet égard, nous ne pensons pas que la thèse de la partie intervenante — disons plus précisément de l'organe qui désire être reconnu par vous comme partie intervenante — puisse être admise, du moins sans forcer considérablement le sens du texte et aller, par suite, à l'encontre des intentions présumées de ses auteurs. En effet, s'il est exact, comme on l'a fait remarquer, qu'un comité du personnel est institué « *auprès* de chaque institution », cela signifie simplement qu'il a une existence collective, indépendante de celle de ses membres et des autres services ou organes de l'institution, et qu'il exerce certaines compétences propres, mais la question reste entière de savoir s'il les exerce dans le seul cadre de relations internes au sein de l'institution, ou si, au contraire, il doit être considéré comme chargé de défendre *erga omnes*, et au besoin contre l'institution, les intérêts professionnels des fonctionnaires et agents de cette institution.

A cette question, le texte répond : l'article 9, qui définit la mission et la compétence des comités du personnel, limite essentiellement leur activité au cadre de leur institution : c'est auprès de l'institution que le comité du personnel représente les intérêts du personnel ; c'est entre l'institution et le personnel qu'il assure un contact permanent ; c'est au bon fonctionnement des services de l'institution qu'il coopère ; c'est à la connaissance des organes compétents de l'institution qu'il porte « toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation et à l'application » du statut ; c'est enfin aux mêmes organes qu'il soumet « toute suggestion concernant l'organisation et le fonctionnement des services et toute

proposition visant à améliorer les conditions de travail du personnel ou ses conditions de vie en général ».

Le comité du personnel apparaît donc, sinon comme un organe proprement dit de l'institution, du moins comme un *voage de l'activité administrative interne* et comme n'étant pas titulaire de droits et d'obligations juridiques propres par rapport à l'institution dont il relève.

Il n'en serait autrement que dans la mesure où le comité exercerait les compétences prévues à l'article 9, paragraphe 3, alinéa 4, lui permettant de participer à la *gestion* d'organes de caractère social : la capacité juridique et le droit d'ester en justice *dans la mesure nécessaire pour exercer cette compétence de gestion* devraient, à notre avis, lui être alors reconnus ; ce serait une hypothèse extrêmement voisine de celle qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de cassation française déjà cité.

On doit donc admettre que le statut n'a nullement entendu reconnaître au comité du personnel *qualité*, ni même vocation, pour représenter et défendre ce que l'intervenant appelle les « intérêts corporatifs », et que nous préférons appeler les « intérêts professionnels » de ses mandants. La défense des intérêts professionnels, comme tels, sur le plan collectif, appartient aux associations ou syndicats, régulièrement constitués sous le régime du droit privé et justifiant d'une « représentativité » suffisante. Nous pensons, pour notre part, qu'une telle mission pourrait éventuellement s'exercer par le moyen d'actions en justice, et notamment d'intervention lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une question de portée générale posée à l'occasion d'un litige individuel.

Nous n'avons pas, dans ces conditions, à examiner la deuxième condition exigée par l'article 37, alinéa 2, du protocole pour la recevabilité d'une intervention émanant d'une personne autre qu'un État membre ou une institution, à savoir la justification d'un intérêt à la solution du litige. Disons cependant que cette condition est de toute évidence réalisée, étant donné la position de principe adoptée par le Parlement européen pour justifier sa décision : c'est là le type même des questions dont le comité du personnel doit

être normalement appelé à se préoccuper. Nous savons d'ailleurs (requête en intervention, p. 3) qu'il n'a pas manqué, à cette occasion, de « porter à la connaissance des organes compétents de l'institution » ce problème, qui est bien une « difficulté de portée générale relative à l'interprétation et à l'application du présent statut », pour reprendre les termes de l'article 9, paragraphe 3. Nous savons donc, et c'est important, que les organes compétents du Parlement européen ont été pleinement informés de la position du personnel à l'égard du problème avant de prendre leur décision.

C'est sous le bénéfice de ces observations que nous pensons devoir vous proposer de ne pas admettre l'intervention formée par le comité du personnel du Parlement européen.

Pour les dépens, une interprétation stricte des dispositions combinées des articles 70 et 95, paragraphe 1, du règlement paraît s'opposer à ce qu'il soit fait application en l'espèce des dispositions exceptionnelles de l'article 70. Mais faut-il être strict? Sur ce point, nous nous en rapportons à votre sagesse.

Nous concluons au rejet de la requête en intervention, nous en remettant à la sagesse de la Cour en ce qui concerne les dépens.