

CJUE, Conclusions de l'avocat général Roemer, 21 juin 1961, 23-60

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : 23-60

Date de dépôt : 08 novembre 1960

Rapporteur : Rueff

Avocat général : Roemer

Identifiant européen : ECLI:EU:C:1961:13

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61960CC0022>

Texte

Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

21 juin 1961

Traduit de l'allemand

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le requérant, fonctionnaire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, a saisi la Cour de justice de deux recours en vue de faire régulariser sa situation administrative. Il s'agit d'un recours en carence qui est la suite d'une demande du requérant restée sans réponse et d'un recours en indemnité en raison d'une affectation par intérim. En raison de leurs étroites relations mutuelles, la Cour a joint ces deux affaires, ce qui nous permet de les traiter dans des conclusions communes.

Lors d'une précédente affaire (34-59), la Cour a eu l'occasion de connaître la personne du requérant et sa carrière auprès de la Haute Autorité; le requérant avait alors vainement tenté d'obtenir une modification de son classement dans la grille, compte tenu de ses fonctions à la Haute Autorité.

L'origine des présents recours tient à des modifications dans l'organisation administrative de la

Haute Autorité corrélatives à une modification de son organigramme. Cette modification a été décidée le 25 mai 1960 et est entrée en vigueur le 1er juillet 1960. Elle a été portée à la connaissance du personnel le 19 juillet 1960. En même temps, les agents de la Haute Autorité ont été invités à présenter leur candidature aux postes vacants. Au service de la comptabilité, où le requérant travaille depuis octobre 1955, un appel de candidatures a été fait pour un poste vacant d'«assistant principal» (catégorie B, grades 7 et 6).

Comme le requérant était alors au grade 9, il n'était pas question pour lui de pouvoir être promu directement au grade correspondant à celui du poste vacant. C'est pourquoi, dans une lettre du 9 août 1960, il s'est adressé au directeur général de l'administration et des finances en lui demandant sa nomination au poste ci-dessus. Il faisait remarquer qu'il exerçait déjà depuis plusieurs années «par intérim» les fonctions correspondant à ce poste.

Cette lettre, sur le contenu de laquelle nous allons revenir en détail, constitue le point de départ des procédures judiciaires.

N'ayant pas reçu de réponse, le requérant a engagé le 8 novembre 1960 ces deux recours. Il demande l'annulation de la décision implicite de rejet de la Haute Autorité, c'est-à-dire du rejet de sa demande qui tendait à faire compléter son dossier personnel et à se faire reconnaître les droits résultant de l'«intérim», ainsi que l'attribution d'une indemnité différentielle en raison de son affectation temporaire dans un autre poste.

La Cour est compétente en vertu de l'article 58 du statut du personnel de la C.E.C.A. Comme il s'agit d'un fonctionnaire de la Haute Autorité, les deux recours doivent être jugés d'après le droit des agents de la C.E.C.A.

1. Recours en carence

L'examen juridique de ce recours soulève en premier lieu quelques questions de recevabilité.

La Haute Autorité objecte que les règles du recours en carence ont été violées en ce sens qu'il n'y a pas identité entre le but des conclusions du recours 22-60 et celui que poursuivait le requérant dans sa lettre du 9 août 1960 en saisissant la Haute Autorité sur le plan administratif.

Cette objection amène à se poser une question préalable: faut-il appliquer à un procès relatif au statut du personnel les principes du recours en carence tels qu'ils sont fixés à l'article 35 du traité C.E.C.A. pour les États membres, le Conseil de ministres et les entreprises? Le nouveau règlement de procédure de la Cour ayant abrogé l'ancien règlement additionnel de procédure du 21 février 1957, il n'existe plus de règle spéciale explicite pour les recours des fonctionnaires.

Nous estimons cependant que, même à défaut de ces dispositions, une procédure administrative préalable régulière est nécessaire pour les recours en carence des fonctionnaires, et cela pour deux motifs:

a) C'est un devoir de loyauté d'un fonctionnaire, avant d'agir publiquement en justice pour faire

valoir ses droits, de donner à son administration la possibilité de procéder à un examen interne de ces demandes et d'éviter ainsi un procès;

- b) Il n'y a lieu de reconnaître qu'un requérant a un intérêt à une protection juridictionnelle que lorsqu'il appert que l'administration se refuse à faire droit à sa demande. Ce n'est qu'après un refus de l'administration que le requérant a un intérêt à faire valoir judiciairement ses droits.

Il y a donc lieu d'examiner si, avant d'introduire son recours, le requérant a régulièrement saisi la Haute Autorité du problème qui a fait l'objet de sa procédure judiciaire ultérieure. Selon une juste conception, il faut pouvoir déduire de la demande adressée à l'administration, avec suffisamment de netteté, quelles sont les mesures qui sont attendues de la Haute Autorité et qui, le cas échéant, doivent être poursuivies judiciairement.

Le but du recours en carence est nettement décrit à la page 7 de la requête: faire compléter son dossier personnel par la notation annuelle. S'il est question plus loin dans sa requête de se faire «reconnaître les droits et prérogatives afférant à un intérim», cette formule ne peut signifier que le recours vise un but supplémentaire dans le cadre du recours en carence. D'après le statut du personnel, ce droit ne peut consister que dans une indemnité différentielle. Or, celle-ci fait l'objet d'un recours particulier (recours 23-60).

Le contenu de la lettre du 9 août 1960 qui avait saisi l'administration et qui constitue un élément essentiel du procès peut se résumer ainsi: le requérant sollicite sa nomination au poste déclaré vacant, mais il déclare en même temps qu'il n'a pas pu poser sa candidature en suivant la voie normale car, pour pouvoir être promu au grade 7 (nouveau poste), il aurait dû être au grade 8, tout au moins depuis le 1er juillet 1958. Il fait remarquer qu'il exerce depuis des années ces fonctions «par intérim» sans recevoir d'indemnité différentielle. Il fait valoir que l'intérim doit être limité à un an. En outre, il critique l'absence de rapport annuel dans son dossier et termine ainsi:

«Je regrette d'avoir dû attirer votre attention sur ces irrégularités portant préjudice à ma carrière et je suis sûr que votre esprit d'équité reconnaîtra facilement le bien-fondé.»

La lecture de cette lettre fait apparaître que l'idée essentielle du requérant était d'être nommé au poste déclaré vacant, car sa première phrase se réfère expressément à l'appel de candidatures. Dans une sorte de justification, il indique ensuite que l'absence de rapports annuels a empêché sa promotion au cours des années antérieures, ce qui, à son tour, l'empêcherait d'être candidat par voie de promotion au poste déclaré vacant.

Il est impossible de soutenir que l'auteur de cette lettre ait poursuivi le but «de voir compléter son dossier personnel par la notation annuelle... et de se voir reconnaître les droits et prérogatives à un intérim» (sic), quand bien même serait-on enclin à interpréter dans un sens libéral en faveur des agents l'obligation de saisir régulièrement la Haute Autorité. Ce qui s'est passé en réalité, et la Haute Autorité l'a souligné dans ses mémoires, c'est que le requérant a fait d'un «moyen» de sa demande à l'administration un objectif de son recours. Comme la demande présentée à l'administration et le recours doivent coïncider dans leur but, les règles d'une procédure administrative préalable régulière qui font partie de la procédure de carence nous semblent ainsi avoir été violées.

Le recours en carence qui tend à faire compléter le dossier du personnel par des rapports annuels doit donc être rejeté comme irrecevable.

Si la Cour ne devait pas suivre cette conception et si elle devait admettre que le grief qui tient au caractère incomplet du dossier peut être considéré non seulement comme un moyen, mais aussi comme un but de la demande adressée à l'administration, il faudrait alors s'en tenir aux considérations ci-dessous.

On peut déduire du recours et des documents précédents du requérant qu'il a visé à faire compléter son dossier personnel de manière à réaliser les conditions voulues pour obtenir une promotion au poste du grade 7 qui est mis au concours. Une telle promotion, comme nous l'avons déjà dit, suppose que le requérant ait été depuis deux ans au moins au grade 8 (cf. article 39 du statut du personnel, conjointement avec l'article 2 de l'annexe IV).

Comme, depuis l'entrée en vigueur du statut jusqu'à l'introduction du recours, le requérant était classé au grade 9, il ne pouvait remplir la condition ci-dessus que s'il était promu rétroactivement au grade 8. C'est dans cette seule intention qu'il attache de l'importance à l'établissement des rapports annuels.

Cet élément de fait résulte de sa lettre du 9 août 1960, mais aussi et surtout d'une demande adressée au président de la Haute Autorité dans laquelle le requérant, après avoir formé son recours juridictionnel, demande l'ajournement du concours relatif au poste déclaré vacant, parce qu'il espère que son recours lui permettra d'obtenir que son dossier personnel soit complété et qu'il soit promu ultérieurement et rétroactivement au grade 8.

Ce n'est pas le lieu ici d'examiner la question de savoir si les fonctionnaires sont en droit d'obtenir une notation annuelle. On sait, d'après les jurisprudences nationales, qu'il n'y a pas unanimité sur le point de savoir si la notation annuelle présente le caractère d'une décision et, par conséquent, si elle peut faire l'objet d'un recours en annulation devant les tribunaux administratifs (cf. d'une part la décision négative du Conseil d'État, Recueil, 1937, p. 233, d'un autre côté un arrêt plus récent et positif de 1948, Recueil, p. 622; cf. en outre l'opinion négative de la science administrative allemande, notamment Plog-Wiedow, «Kommentar zum Bundesbeamten-Gesetz», § 172, note 11). Le but des rapports annuels qui, selon Sénégas, «Les droits et obligations des fonctionnaires», est aussi «de permettre aux fonctionnaires de connaître ses points faibles et de faire effort pour se perfectionner» (p. 87), paraît justifier l'opinion que, s'il existe une disposition correspondante du statut du personnel, il y a là non seulement une obligation juridique objective pour le supérieur hiérarchique d'établir un rapport annuel, mais aussi un droit subjectif du fonctionnaire envers ses supérieurs. Peu importe en l'espèce, et la question peut ne pas être examinée, car il faut se demander si cet intérêt du requérant ainsi décrit lui suffit pour poursuivre un tel droit.

Tout d'abord il faut constater qu'il s'agit essentiellement pour le requérant d'obtenir un rapport pour l'année 1957-1958, car seul un rapport fait à cette date peut donner quelques éléments valables pour une possibilité de promotion au cours de l'année 1958. Même si aucun délai n'a été fixé pour faire valoir ce droit, il peut cependant apparaître douteux que, fin 1960, un recours

puisse être intenté pour faire régulariser un dossier personnel plusieurs années après.

Mais une autre considération nous apparaît encore plus importante. Même si la Cour faisait droit à la demande du requérant et si un rapport était établi pour l'année 1957-1958, cela ne garantirait pas que l'intéressé fasse l'objet d'une promotion rétroactive et ultérieure au grade 8. Au cours du procès, la Haute Autorité a produit une pièce dont il résulte qu'en juillet 1958 les services du requérant ont fait l'objet d'une notation spéciale. Cette notation, il est vrai, n'a pas été jointe au dossier personnel du requérant, parce que la méthode de notation de l'administration n'a pas paru satisfaisante à l'époque. Mais elle fait apparaître nettement que les services du requérant ont fait l'objet d'une appréciation en 1958 et que l'administration n'a pas reconnu qu'il était spécialement digne d'être promu au grade supérieur. Il n'est pas possible d'estimer qu'une notation faite au bout de trois ans aboutirait à un rapport plus détaillé ou sensiblement plus favorable pour le requérant. Mais même en supposant que ce résultat serait favorable au requérant, cela n'apporterait rien à ses objectifs définitifs. C'est un principe universellement reconnu du droit administratif qu'il n'existe pas en principe un droit d'obtenir une promotion. Au contraire, l'administration statue en toute liberté d'appréciation sur cette question (cf. Plog-Wiedow, «Kommentar zum Bundesbeamten-Gesetz», § 23, note 8, avec de nombreuses citations d'une jurisprudence unanime). En partant de cette constatation, il apparaît que la poursuite du droit à l'établissement a posteriori d'un rapport annuel n'a pas grande importance pour le requérant. Or, cela prouve que ce dernier n'a pas un intérêt direct et sérieux, ce qui fait également apparaître que son recours en carence est irrecevable.

2. Recours en versement de l'indemnité différentielle prévue à l'article 26 du statut du personnel (recours 23-60)

Si, comme nous l'avons déjà indiqué, on exige que l'administration soit préalablement saisie au cours d'une procédure administrative préalable, non seulement pour un recours en carence tendant à obtenir une décision, mais aussi pour l'exercice de droits à une indemnité, les objections auxquelles donnait lieu le recours 22-60 sont également valables pour le recours 23-60. Il est difficile de dire que la lettre du requérant du 9 août 1960 tende à obtenir de l'administration le versement d'une indemnité différentielle. Ce but n'est mentionné qu'en passant et n'est nullement caractérisé davantage (durée de l'intérim, nature des fonctions, différence des classements du poste dans le barème).

Dans ce recours également, l'administration n'a pas été saisie régulièrement, ce qui doit entraîner l'irrecevabilité.

Mais en faisant abstraction de ce vice, ce qui peut être d'autant plus facile que le requérant dans sa lettre dit toujours «... que j'ai droit dans ce cas à l'indemnité différentielle...», le caractère imprécis des conclusions pourrait aussi faire douter de la recevabilité du recours. Ce que le requérant demande uniquement, c'est que la Haute Autorité soit condamnée à payer la différence de traitement entre le grade 7 et le grade 9 pour la durée de l'intérim, mais il n'indique pas de façon précise comment calculer le montant et la durée du droit. Il est vrai qu'on peut se demander si, dans un tel procès, la Cour ne pourrait faire usage de son pouvoir de poser des questions aux parties, de manière à mieux préciser les conclusions.

Mais nous écarterons ces objections et nous examinerons le bien-fondé de la demande puisqu'il n'y a pas d'autre question qui se pose en matière de recevabilité.

Voici le texte de l'article 26, alinéa 2, du statut du personnel auquel se réfère le requérant:

«Un agent peut être appelé à occuper par intérim un emploi d'une catégorie ou d'un cadre correspondant à son grade ou à un grade supérieur à celui auquel il appartient. A compter du troisième mois de son intérim, il reçoit une indemnité différentielle.»

La condition d'octroi d'une indemnité différentielle est donc l'emploi dans un autre poste, c'est-à-dire dans un poste prévu par l'organigramme et qui reste inoccupé (temporairement ou définitivement). C'est sous cet angle qu'il faut examiner de plus près l'argumentation du requérant. Dans sa lettre du 9 août 1960, il fait valoir que les fonctions du poste mis au concours «correspondent exactement à celles que j'exerce depuis plusieurs années». Cette affirmation revient à nouveau dans la requête (p. 2) «... il occupe depuis plusieurs années des fonctions qui sont celles correspondant aux agents des grades 7 et 6 de la catégorie B».

Dans une déclaration spéciale, il indique le 2 décembre 1957 comme point de départ de son intérim. C'est là, selon ses explications données dans le recours, le jour où un «comptable adjoint» est entré au service de la comptabilité. Le requérant affirme que, depuis ce jour, sa tâche a été d'instruire ce comptable et de le surveiller.

Par contre, le requérant ne fait pas valoir qu'à cette date un poste plus élevé est devenu libre au service de la comptabilité ou a été créé.

L'exposé du recours paraît donc déjà ne pas correspondre aux conditions de l'article 26 du statut du personnel. Le requérant, au fond, n'invoque pas une affectation temporaire à un autre poste mais le fait que, en raison de nouvelles attributions dans le service, son propre poste a pris de l'importance, ce qui aurait dû entraîner son classement à un niveau plus élevé dans l'organigramme ou tout au moins sa promotion. A proprement parler, le requérant en revient ainsi, bien qu'avec de nouveaux arguments, à son précédent recours (no 34-59): il critique son classement dans le barème, c'est-à-dire l'évaluation de ses fonctions dans l'organigramme. Compte tenu de ses nouveaux arguments (admission d'un nouveau comptable), qui se réfèrent à une période ultérieure, nous désirerions assurément ne pas aller jusqu'à invoquer la force de chose jugée du premier arrêt, car ce procès a porté sur le classement fait en 1956. Mais nous croyons que la demande n'est pas pertinente sous l'angle de l'article 26 du statut et que, pour ce motif, le recours doit être rejeté.

Cette constatation pourrait rendre inutiles d'autres explications et d'autres examens. Mais, pour être complet, il nous faut encore faire remarquer ceci:

Selon les arguments non contredits de la Haute Autorité, ce n'est qu'à partir du 1er octobre 1957 qu'il y a eu un organigramme pour le service de la comptabilité. Selon cet organigramme, le service de la comptabilité comprend un comptable (catégorie B, grades 6 et 7), un autre comptable (catégorie B, grades 7 et 8) et deux comptables adjoints (catégorie B, grades 9 et 10) dont le requérant. En décembre 1957 (c'est-à-dire au début du prétendu intérim), aucun de ces postes

n'était vacant. Cet organigramme a été modifié à compter du 1er juillet 1960. Le nouvel organigramme comprend les postes suivants: un administrateur (catégorie A, grades 4, 5, 6), un assistant principal (catégorie B, grades 6 et 7), quatre assistants, dont le requérant (catégorie B, grades 7, 8 et 9), et deux commis. Dans cet organigramme, le poste d'une dame comptable de la catégorie B, grades 7 et 8, est devenu libre après le départ de sa titulaire en février 1960 et ce poste avait été reclassé, tout comme les autres postes de comptable. Ce n'est qu'à partir du mois de février 1960 qu'il y a donc eu dans le service de la comptabilité un poste vacant qui aurait pu être occupé temporairement. Il n'a pas été dit au cours du procès que le requérant ait été affecté à ce poste devenu libre et, d'après l'argumentation de la Haute Autorité, cela n'a pas été non plus le cas.

Non seulement l'exposé du recours n'est pas pertinent, mais aussi les faits non contestés font apparaître également l'absence d'une condition essentielle pour le droit à l'indemnité différentielle, c'est-à-dire l'occupation temporaire d'un poste vacant. Nous pouvons donc nous dispenser d'examiner si ce poste ne peut être occupé que par une décision expresse de l'autorité investie du pouvoir de nomination ou par une affectation tacite.

De même, la Cour peut se dispenser de procéder à une instruction qui pourrait apporter de la clarté sur le point de savoir si les fonctions du requérant auraient dû être évaluées à un niveau plus élevé que celles de la dame comptable, classée à un grade plus élevé, et dont le poste est devenu vacant en février 1960. Cela importe peu pour statuer sur ce litige, car ce n'est pas le classement correct, compte tenu des services accomplis, qui fait l'objet de notre examen, mais seulement les conditions d'un droit à l'indemnité différentielle en raison d'une autre affectation.

Pour nous résumer, nous proposons à la Cour:

- 1) de rejeter le recours 22-60 comme irrecevable,
- 2) de rejeter le recours 23-60 comme irrecevable et subsidiairement comme non fondé.

D'après le règlement de procédure de la Cour, le requérant doit supporter ses propres frais (article 69, § 2, conjointement avec l'article 70).