

ARRÊT DE LA COUR

15 janvier 1986 *

Dans l'affaire 44/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE et de l'article 150 du traité CEEA, par les Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts (« Special Commissioners ») et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Derrick Guy Edmund Hurd

et

Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes),

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de certaines règles du droit communautaire, et notamment de l'article 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, annexé au traité relatif à l'adhésion à la CEE et à la CEEA du royaume de Danemark, de l'Irlande, du royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que des articles 5 et 7 du traité CEE, au sujet du prélèvement d'impôts nationaux sur les traitements versés par l'École européenne de Culham au Royaume-Uni aux membres britanniques de son personnel enseignant,

LA COUR,

composée de MM. U. Everling, président de chambre, f.f. de président, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn

greffier: M. P. Heim

* Langue de procédure: l'anglais.

considérant les observations présentées:

- pour M. D. G. E. Hurd, par M. Francis Jacobs, Queen's Counsel,
 - pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. R. Plender, barrister,
 - pour le gouvernement du Danemark, par M. L. Mikaelsen,
 - pour le gouvernement de l'Irlande, par M. J. O'Reilly, barrister,
 - pour la Commission des Communautés européennes, par M. J. Grünwald,
- l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 22 mai 1985,
rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

A — *La fondation des Écoles européennes et les bases juridiques de l'École européenne de Culham*

1. Après l'installation des institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier à Luxembourg, la nécessité est apparue dès 1953 de mettre en place des structures scolaires appropriées pour les enfants des fonctionnaires de ces institutions dans leurs langues maternelles. Une association dont le financement était assuré par la Haute Autorité a été créée à cette fin par des fonctionnaires de la CECA. Elle a fondé une école, comprenant le cycle maternel et le cycle primaire, qui a commencé à fonctionner le 4 octobre 1953;

les enseignants de cette école étaient employés et rétribués par elle.

Dès le printemps 1954, cette solution s'est avérée insuffisante. Sur invitation du président de la Haute Autorité, les représentants des ministres de l'Éducation des six États membres se sont donc réunis à Luxembourg, les 22 juin, 27 juillet et 7 septembre 1954, pour examiner la création d'un enseignement secondaire. Au cours de ces réunions, ils se sont orientés vers la création d'une école ayant un statut intergouvernemental et se sont constitués, à cette fin, en « conseil supérieur » qui devait prendre le parrainage de l'école et fixer les principes de son organisation et les directives générales pour sa gestion. Il a été convenu, entre autres, que le personnel enseignant serait mis à la disposition de l'école par les États membres, qui continueraient à verser à ces enseignants leurs traitements nationaux respectifs, et que

le niveau des traitements des enseignants serait uniformisé par le versement d'un supplément. Le 12 octobre 1954, les deux premières années de l'école secondaire ont commencé à fonctionner.

Au cours de la période qui a suivi, les représentants des gouvernements ont tenu plusieurs réunions, portant notamment sur l'élaboration d'un statut de l'École européenne qui devait prendre la forme d'un traité entre les six États concernés. Les projets nécessaires ont été établis au début de l'année 1957 et ont été examinés lors d'une réunion qui s'est tenue les 25, 26 et 27 janvier 1957. Lors de cette réunion du conseil supérieur, des décisions ont en outre été prises sur l'adoption d'un statut du personnel enseignant et sur les traitements uniformes de celui-ci, y compris la question des impôts à acquitter sur ces traitements.

2. Le 12 avril 1957, les gouvernements des six États membres ont signé le statut de l'École européenne qui a été ratifié par tous les États membres par la suite. Les considérants du statut font état de la nécessité, due à la présence au siège provisoire de la CECA, d'enfants de fonctionnaires originaires des États membres, d'organiser un enseignement dans les langues maternelles des intéressés. En vertu de l'article 6, l'École a le statut d'un établissement public au regard de la législation de chacune des parties contractantes et est dotée de la personnalité morale nécessaire à la réalisation de son objet; elle jouit de l'autonomie financière et peut ester en justice. Ses organes sont le conseil supérieur, les conseils d'inspection, le conseil d'administration et le directeur (article 7).

En ce qui concerne le conseil supérieur, l'article 8 dispose qu'il est constitué par le ou les ministres de chacune des parties

contractantes de qui relèvent l'éducation nationale et (ou) des relations culturelles avec l'étranger. En vertu de l'article 27, la CECA peut obtenir un siège au conseil supérieur sur la base d'un accord négocié entre le conseil supérieur et la CECA. En vertu de l'article 9 du statut, il est chargé de l'application du statut et dispose à cet effet des pouvoirs nécessaires en matière pédagogique, budgétaire et administrative. L'article 28 autorise le conseil supérieur à négocier avec le gouvernement du pays du siège de l'École tout accord complémentaire afin d'assurer à celle-ci les meilleures conditions matérielles et morales de fonctionnement.

Au sujet de la matière administrative, l'article 12 précise que le conseil supérieur:

« 1) ...

- 2) nomme le directeur de l'École et établit son statut;
- 3) détermine chaque année, sur proposition des conseils d'inspection, les besoins en personnel et règle, avec les gouvernements, les questions relatives à l'affectation ou le détachement des professeurs, des maîtres et surveillants de l'École de façon telle que ceux-ci conservent les droits à l'avancement et à la retraite garantis par leur statut national et bénéficient des avantages accordés aux fonctionnaires de leur catégorie à l'étranger;
- 4) établit, à l'unanimité, sur proposition des conseils d'inspection, selon les règles harmonisées, le statut interne du corps enseignant. »

En matière budgétaire, l'article 13 dispose que le conseil supérieur:

- « 1) arrête le budget des recettes et dépenses de l'École préparé par le conseil d'administration;
- 2) opère à l'unanimité une répartition équitable des charges entre les parties contractantes;
- 3) ... ».

Selon l'article 26, le budget des recettes et des dépenses de l'École est alimenté par:

- « 1) les contributions versées par les parties contractantes sur la base de la répartition des charges effectuées par le conseil supérieur;
- 2) les subventions des institutions avec lesquelles l'École a conclu des accords;
- 3) les dons et legs acceptés par le conseil supérieur;
- 4) les contributions scolaires mises à la charge des parents d'élèves par décision du conseil supérieur ».

Sur la base de ce statut, le conseil supérieur a adopté des dispositions financières, dans sa réunion des 13 et 14 avril 1962. Il résulte de ces dispositions financières (chapitre C), telles qu'amendées ultérieurement, que les États membres font une contribution égale aux salaires nationaux des enseignants qu'ils mettent à la disposition de l'École, et que la Commission des Communautés européennes fait une contribution destinée à compenser la différence entre le total du budget établi par le conseil supérieur et les autres contributions et ressources de l'École.

En pratique, la plus grande partie, à savoir environ deux tiers, du budget de l'École européenne est ainsi couverte par la contribution de la Commission des Communautés européennes. Cette contribution figure au budget de la Communauté au chapitre des crédits de fonctionnement de la Commission, lequel fait état, dans les commentaires, des décisions budgétaires du conseil supérieur et reprend le sommaire du budget des différentes Écoles.

En vertu des dispositions financières précitées (chapitre D), les comptes de l'École européenne sont contrôlés par la Cour des comptes des Communautés européennes.

3. Après la création de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'établissement des institutions de celles-ci avec leurs fonctionnaires à différents endroits, d'autres Écoles européennes ont été créées à Bruxelles (I) en 1958, à Mol en Belgique et à Varèse en Italie en 1960, à Karlsruhe en République fédérale d'Allemagne en 1962, à Bergen (Petten) aux Pays-Bas en 1963 et à Bruxelles (II) en 1976. Afin de faciliter la création de ces nouvelles Écoles et de leur donner une base juridique, les gouvernements des États membres ont signé, le 13 avril 1962 à Luxembourg, un protocole concernant la création d'Écoles européennes établi par référence au statut de l'École européenne signé à Luxembourg, le 12 avril 1957, étendant aux autres Écoles européennes le statut de celle de Luxembourg. Un protocole additionnel à ce protocole, signé le 15 décembre 1975, a en outre permis de créer en 1977 une École européenne à Munich pour l'éducation et l'enseignement en commun d'enfants du personnel de l'Organisation européenne des brevets.

L'article 1^{er} du protocole concernant la création d'Écoles européennes dispose ce qui suit:

« Pour l'éducation et l'enseignement en commun d'enfants du personnel des Communautés européennes, des établissements dénommés 'École européenne' peuvent être créés sur le territoire des parties contractantes.

D'autres enfants, quelle que soit leur nationalité, peuvent également y être admis.

Ces établissements seront régis, sous réserves des articles qui suivent, par les dispositions du statut de l'École européenne, signé à Luxembourg, le 12 avril 1957, et du règlement du baccalauréat européen, signé à Luxembourg, le 15 juillet 1957. »

Selon l'article 3, les pouvoirs donnés par le statut de l'École européenne, entre autres, au conseil supérieur s'étendent à toute école ainsi créée. Chaque École a une personnalité juridique distincte.

L'article 7 de ce protocole dispose que,

« en matière budgétaire, par dérogation à l'article 13 du statut de l'École européenne, le conseil supérieur approuve, en ce qui le concerne, le projet de budget et le compte de gestion, et les transmet aux autorités compétentes des Communautés européennes ».

4. En septembre 1972, en vue de l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, le Royaume-Uni a adhéré, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, au statut de l'École européenne ainsi qu'à l'annexe concernant le baccalauréat européen et au protocole concernant la création d'Écoles européennes, considérés comme accords conclus par les États membres originaires relatifs au fonctionnement des Communautés ou présentant un lien avec l'action de celles-ci au sens de l'article 3, paragraphe 1. En octobre 1972, un « Order in Council » a

été arrêté pour conférer à chaque École européenne la capacité juridique d'une personne morale, sur la base de la section 2 (2) de l'European Communities Act 1972.

En 1978, une École européenne a été créée à Culham, dans l'Oxfordshire, au Royaume-Uni, destinée aux enfants des membres du personnel affecté à l'entreprise commune Joint European Torus (JET) constituée dans le cadre du traité CEEA.

B — Le statut du personnel enseignant des Écoles européennes et la situation au regard des impôts nationaux sur le traitement des enseignants dans d'autres États membres que le Royaume-Uni

1. Le premier statut du personnel enseignant détaché auprès de l'École européenne ou mis à la disposition de celle-ci a été adopté par le conseil supérieur lors de sa réunion des 25, 26 et 27 janvier 1957. Il est basé sur le principe que, pendant la durée de son détachement ou de sa mise à la disposition de l'École, le personnel enseignant est soumis à l'autorité hiérarchique du directeur de l'École et au contrôle du conseil d'inspection, et qu'il conserve avec l'administration dont il relève les liens administratifs tels que déterminés par son statut national, et en particulier les garanties et obligations que celui-ci comporte.

En ce qui concerne les traitements, les articles 3 à 5 du statut du personnel enseignant les fixaient à un niveau uniforme pour chaque catégorie d'enseignants, indépendamment de leur pays d'origine. Les articles 6 et 8 prévoyaient des allocations familiales et des indemnités de résidence, et l'article 9 un rattachement à l'index du coût de la vie à Luxembourg. Les articles 11 et 12 prévoyaient des indemnités d'installation et de réinstallation et un remboursement de frais de voyage et de déménagement.

L'article 10 disposait, sous le titre « compensation à charge de l'École », que,

« dans le but d'harmonisation des conditions d'emploi, les retenues à la source, autres que les retenues fiscales, opérées sur les traitements par les administrations nationales sont remboursées au personnel enseignant ».

Selon l'article 16, intitulé « émoluments nationaux »,

« la somme due par l'École aux membres du personnel enseignant est la différence entre les émoluments versés à chacun d'entre eux par les administrations nationales et les traitements, indemnités et allocations prévues par le présent statut et calculées selon les modalités qu'il comporte ».

Il résulte du procès-verbal de la réunion du conseil supérieur des 25, 26 et 27 janvier 1957 que, lors de l'examen et de la discussion du statut du personnel enseignant, il est apparu qu'une solution consistant à harmoniser entièrement les conditions de traitement en éliminant les disparités résultant de la diversité des régimes fiscaux, soit par une exemption des traitements nationaux, versés par les États membres, de l'impôt national sur le revenu, soit par un remboursement des impôts nationaux payés, risquait de rencontrer des difficultés. Il a donc été proposé que les impôts soient acquittés par les professeurs selon leurs régimes nationaux sur les traitements de base nationaux et que les suppléments ou des traitements pour l'harmonisation ou indemnités propres à l'École européenne soient exonérés de tout impôt. Le procès-verbal de la réunion poursuit que,

« en conséquence, le conseil supérieur décide que les membres du personnel enseignant acquitteront leurs impôts sur les traitements ou partie des traitements correspondant aux traitements nationaux. Par contre, les suppléments des traitements résultant de l'application des articles 3, 4, 5 et 9 du statut, ainsi que les indemnités versées en application des articles 6, 8, 9, 11 et 12 du statut seront exemptés de tout impôt. En aucun cas, les professeurs ne seront soumis à la double imposition sur leur traitement ».

Cette décision figure dans le recueil, régulièrement réédité et mis à jour, des décisions du conseil supérieur.

2. Le premier statut du personnel enseignant a été ultérieurement modifié et remplacé par le statut du personnel enseignant et le régime applicable aux chargés de cours, adopté par le conseil supérieur dans sa réunion des 4 et 5 décembre 1967. Dans sa version applicable en l'espèce, tenant compte des modifications intervenues avant les années 1978-1979 et 1979-1980, ce nouveau statut du personnel enseignant contient notamment, dans son chapitre II, des dispositions détaillées sur les traitements et indemnités. Ces dispositions sont rédigées selon le modèle du statut des fonctionnaires et du régime des autres agents des Communautés européennes. En vertu de l'article 23, la rémunération des membres du personnel enseignant est ajustée « sur la base des décisions prises en matière de variation des coefficients correcteurs pour l'application aux différents lieux d'affectation du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ». Selon l'article 48, paragraphe 1, certains articles du statut du personnel enseignant reprenant les dispositions du statut des fonctionnaires des Communautés seront adaptés automatiquement en cas de modification de ce dernier statut et, en cas de contestation sur l'interprétation de ces articles, on s'inspirera des interprétations données par les Communautés européennes.

A l'article 24, intitulé « compensation à charge de l'École », après une disposition, correspondant à l'article 10 du premier statut, concernant le remboursement des retenues à la source autres que fiscales, suit le paragraphe 2 suivant:

« Au cas où le montant des sommes perçues à titre d'impôts sur le traitement est supérieur au montant du prélèvement qui serait effectué sur le traitement européen en application des règlements prévus pour les fonctionnaires de la Communauté économique européenne portant fixation des conditions

et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit de la Communauté, il est accordé une allocation 'différentielle' égale à la différence entre les deux montants dont question ci-dessus. »

L'article 30, intitulé « émoluments nationaux », dispose, entre autres, que

« la somme due par l'École aux membres du personnel enseignant est la différence entre, d'une part, les traitements, indemnités et allocations prévus pour chacun d'eux par le présent statut et calculés selon les modalités qu'il comporte et, d'autre part, la contre-valeur de l'ensemble des émoluments versés par les administrations nationales calculée dans la monnaie du pays où l'enseignant exerce des fonctions, sur la base [d'un cours] ... constaté au moins une fois tous les six mois par le représentant du conseil supérieur ».

La règle prévue à l'article 24, paragraphe 2, a été introduite au statut du personnel enseignant en 1966, parce que, en raison des différences entre les impôts nationaux dans les différents États membres, l'homogénéité des revenus nets des membres du personnel enseignant avait été sérieusement mise en question. Le conseil supérieur avait donc décidé, afin d'assurer un traitement égal, de compenser ces différences par une allocation « différentielle » couvrant toute taxation nationale qui dépasserait l'impôt communautaire payable sur un revenu mensuel comparable d'un fonctionnaire de la Communauté économique européenne. Les dépenses résultant de cette décision devaient être financées selon les règles existantes en matière de financement des dépenses des Écoles européennes.

3. En ce qui concerne le prélèvement d'impôts nationaux sur les traitements du personnel enseignant, dans l'accord conclu entre le gouvernement du grand-duché de Luxembourg et le conseil supérieur, le 13 octobre 1971, conformément à l'article 28 du statut de l'École européenne, du 12 avril 1957, figure, entre autres, une disposition (article 9) en vertu de laquelle

« les directeurs, les membres du corps enseignant, ainsi que le personnel administratif, lorsqu'ils sont détachés à l'École, sont exonérés de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités versés par l'École en complément des émoluments servis par l'administration du pays d'origine, ces derniers restant soumis à l'impôt dudit pays d'origine ».

L'article 9 de la convention, conclue entre le gouvernement du royaume de Belgique et le conseil supérieur, le 12 octobre 1962, est libellé dans des termes presque identiques.

La convention entre le gouvernement italien et le conseil supérieur, conclue le 5 septembre 1963, dispose dans son article 7, dans sa version modifiée par un protocole du 14 mai 1971 et un échange de lettres du 16 novembre 1976, que

« le directeur, les membres du corps enseignant, ainsi que le personnel administratif qui ne sont pas de nationalité italienne et n'avaient pas leur résidence habituelle en Italie avant la création de l'École bénéficient des privilèges et immunités suivants :

...

c) exemption de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dû sur les traitements, émoluments et indemnités versés à elles par l'École à titre de rémunération. Toutefois, le gouvernement italien se réserve le droit de prendre en considération ces rémunérations aux fins de la détermination du taux à appliquer à des revenus provenant d'autres sources ».

Avant que le conseil supérieur n'eût donné son accord aux termes de l'article 7 précité, lors d'une réunion des 1^{er} et 2 décembre 1970, les délégations des États membres autres que l'Italie au conseil supérieur avaient constaté que ces termes étaient en contradiction avec la décision du conseil supérieur, avec la pratique existante en Italie et avec la pratique des autres États membres concernés en ce que l'exonération n'était

pas prévue pour les ressortissants italiens. Le représentant du gouvernement italien ayant cependant affirmé que, sur le plan pratique, il n'y avait pas de problèmes puisque les suppléments européens n'avaient jamais été imposés, le conseil supérieur a néanmoins donné son approbation au protocole additionnel susmentionné, en estimant qu'il permettra de régler le problème de l'imposition des membres italiens du personnel de l'École de la même façon que dans les autres pays sièges d'une École européenne, tout en se réservant cependant le droit de revenir sur le problème en cas de modification de la situation de fait actuelle.

La convention entre le gouvernement du royaume des Pays-Bas et le conseil supérieur, conclue le 29 avril 1979, ne contient pas de disposition relative à l'exemption de l'impôt sur le revenu. En réponse à une question posée par la Cour, le gouvernement néerlandais a expliqué que si, pour des raisons de principes, les Pays-Bas n'accordent pas l'exonération d'impôts aux enseignants de nationalité néerlandaise pour la rémunération versée par l'École de Bergen en vertu du statut du personnel enseignant, l'impôt perçu sur cette rémunération ne serait pas à la charge des intéressés, mais du ministère néerlandais de l'Éducation. En effet, dans un échange de lettres relatif à la convention susmentionnée, il est déclaré qu'une unanimité de vue est intervenue, entre autres, sur le point suivant:

« Bien que le gouvernement néerlandais ne souhaite pas, pour des raisons de principe, accorder au directeur, aux membres du corps enseignant et aux membres détachés du personnel administratif de l'École une exonération d'impôt sur le montant des émoluments versés au personnel de l'École sur son propre budget, il se déclare toutefois disposé à désigner une autorité officielle, chargée, le cas échéant par l'entremise de l'École, de procéder à la régularisation de cet impôt avec les intéressés ou à leur profit. Cette procédure est appliquée de la manière suivante: le montant à régulariser dans chaque cas spécifique sera établi par sous-

traction d'un montant égal à l'impôt dont l'intéressé est redevable en vertu de la loi néerlandaise, du montant de l'impôt qui serait dû s'il n'était tenu aucun compte des traitements, émoluments et indemnités que l'École alloue à l'intéressé sur son propre budget. »

En République fédérale d'Allemagne, un règlement fédéral a été adopté, le 9 juillet 1970, conférant certains privilèges et immunités au personnel de l'École européenne à Karlsruhe, selon lequel

« les deux suppléments que le conseil supérieur des Écoles européennes verse au directeur et aux membres du personnel enseignant de l'École européenne à Karlsruhe en vertu des dispositions du statut du personnel enseignant des Écoles européennes sont exonérés de la part y relative de l'impôt sur le revenu ».

C — *Le litige au principal et les questions préjudicielles*

1. Pour l'École européenne de Culham, aucun accord n'a été conclu entre le gouvernement du Royaume-Uni et le conseil supérieur sur l'exonération de l'impôt sur le revenu des traitements, émoluments et indemnités versés par l'École européenne de Culham à son directeur et aux membres du corps enseignant. Aucune disposition législative ou réglementaire du droit britannique ne vise expressément cette question.

La pratique suivie par l'administration des finances britannique est de ne pas prélever des impôts sur les sommes versées par l'École européenne de Culham à ses enseignants ayant la nationalité d'autres États membres. Elle ne reconnaît cependant pas cette exonération aux enseignants britanniques de l'École européenne de Culham.

En ce qui concerne l'exonération de l'impôt accordée aux enseignants des autres États membres, il est cependant contesté si une

base légale suffisante existe pour cette exonération dans les seules dispositions du droit national et quelle est, le cas échéant, la disposition pouvant être invoquée à cette fin. L'administration des finances britannique s'est référée à cet égard d'abord aux différentes conventions relatives à la double imposition, lesquelles contiennent des dispositions exonérant de l'impôt britannique soit les rémunérations versées par l'autre État ou grâce à des fonds créés par lui pour des services rendus à cet autre État dans l'exercice de fonctions publiques, soit les rémunérations des professeurs et enseignants d'un autre État à une école britannique pour une période n'excédant pas deux ans. Elle s'est référée ensuite, pour les enseignants autres qu'irlandais, à la section 373 de l'Income and Corporation Taxes Act 1970 relative aux consuls et agents officiels d'autres États au Royaume-Uni. L'applicabilité de ces dispositions a cependant été mise en doute au motif que les enseignants d'autres États membres travaillent généralement à l'École européenne de Culham pour une période de plus de deux ans, qu'ils rendent leurs services non pas dans l'exercice de fonctions publiques à un autre État, mais à l'École européenne qui n'en est pas une subdivision ou autorité et qui leur verse les sommes en question de son propre budget, et qu'ils ne sont pas consuls ou agents consulaires ou employés d'un service officiel ou d'une agence d'un État étranger, mais membres du personnel de l'École européenne sous l'autorité de laquelle ils sont placés et dont ils accomplissent les tâches.

La position des autorités britanniques de soumettre à l'impôt sur le revenu le supplément européen des enseignants britanniques de l'École de Culham a fait l'objet de discussions au sein du conseil supérieur entre mai et décembre 1979.

A cette occasion, les représentants des gouvernements de tous les États membres

autres que le Royaume-Uni ainsi que de la Commission ont exprimé le point de vue que la décision du conseil supérieur de janvier 1957, respectée par tous les autres États membres, s'impose au gouvernement britannique qui serait donc tenu de prendre, comme les autres États membres concernés, les mesures nécessaires pour l'appliquer. Ils ont déclaré qu'une modification soit de cette décision, soit de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, garantissant l'égalité de traitement des enseignants indépendamment de leur nationalité, n'était pas souhaitable et ont estimé que le gouvernement britannique devrait trouver une solution pour remédier aux conséquences budgétaires qui résultent de sa position pour l'École de Culham.

Le gouvernement britannique a considéré qu'il n'était pas lié par la décision du conseil supérieur de janvier 1957 et a refusé d'envisager l'adoption de mesures législatives pour accorder aux enseignants britanniques de l'École européenne de Culham, déjà très bien rémunérés par rapport aux autres enseignants britanniques, l'exonération d'impôt. L'approbation nécessaire du parlement britannique pour une telle mesure ne serait d'ailleurs pas probable. Il a également rejeté la possibilité d'une prise en charge par le Department of Education and Science de l'allocation « différentielle » prévue par l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant. En tant que citoyens britanniques résidant au Royaume-Uni, les membres britanniques du personnel enseignant de l'École européenne de Culham ne pourraient pas être traités d'une manière différente que tous les professeurs britanniques employés dans n'importe quelle école du Royaume-Uni. Si le conseil supérieur voulait éviter des charges supplémentaires pouvant résulter pour le budget de l'École de Culham de l'application de l'article 24, paragraphe 2, du personnel enseignant, le gouvernement britannique serait disposé à

exclure l'application de cet article dans le cadre de l'accord à conclure, conformément à l'article 28 du statut de l'École européenne, entre le conseil supérieur et lui-même.

2. M. Derrick Hurd est citoyen britannique et réside au Royaume-Uni. Il est le directeur de l'École européenne de Culham. A ce titre, il est en droit de percevoir, en vertu des dispositions susmentionnées :

- un traitement du Department of Education and Science britannique calculé sur la base de l'échelle des salaires des enseignants du primaire et du secondaire en Angleterre et au pays de Galles (ci-après: « le traitement national »);
- un salaire complémentaire de l'École européenne destiné à mettre son traitement au niveau fixé par le statut du personnel enseignant de l'École européenne (ci-après: « le supplément européen »);
- certaines indemnités versées par l'École européenne en vertu du statut du personnel enseignant.

Conformément à la pratique susmentionnée, l'inspecteur des impôts a estimé que non seulement le traitement national de M. Hurd, mais aussi le supplément européen et les indemnités versés par l'École européenne sont des revenus imposables au sens de la législation britannique sur l'impôt sur le revenu. Il a donc établi des avis d'imposition sur cette base pour les années fiscales 1978-1979 et 1979-1980.

3. Contre ces avis d'imposition, M. Hurd a introduit un recours auprès des Special Commissioners, juridiction de première instance en matière d'impôts sur le revenu.

A l'appui de son recours, M. Hurd fait notamment valoir que le supplément euro-

péen versé par l'École européenne est exonéré, en vertu du droit communautaire, de l'impôt national sur le revenu; la situation des indemnités versées par l'École européenne a été écartée du débat dans un premier stade, du commun accord des parties. M. Hurd a notamment soutenu :

- que l'article 5 du traité CEE oblige le gouvernement du Royaume-Uni à respecter la décision prise lors de la réunion du conseil supérieur des 25, 26 et 27 janvier 1957 sur l'exonération de l'impôt du supplément européen du personnel enseignant;
- que le défaut d'application de cette décision constitue une discrimination au sens de l'article 7 du traité CEE;
- qu'en vertu de l'article 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion, le gouvernement du Royaume-Uni est tenu de respecter cette décision, parce que :
 - d'une part, le statut de l'École européenne constitue un accord au sens de la deuxième phrase du paragraphe 1 de cet article et la décision du conseil supérieur constitue un accord commun aux parties contractantes du statut de l'École européenne, l'adhésion du Royaume-Uni à ce statut impliquant en conséquence l'acceptation de la décision du conseil supérieur,
 - et, d'autre part, les États membres originaires sur les territoires desquels des Écoles européennes ont été créées ayant respecté la décision du conseil supérieur, le Royaume-Uni se serait trouvé placé dans la même situation qu'eux en vertu du paragraphe 3 dudit article.

L'inspecteur des impôts a contesté cette argumentation. Il a en outre fait valoir qu'une quelconque obligation incombant au

Royaume-Uni au titre de la décision du conseil supérieur ne conférerait pas de droits aux particuliers. Il a enfin soutenu que la Cour de justice n'est pas compétente pour interpréter un fait étranger à l'article 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion, l'application de cet article relevant de la compétence exclusive des juridictions nationales.

4. Devant cette contestation, les Special Commissioners ont décidé, le 14 février 1984, de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1 a) Dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'article 3 de l'acte annexé au traité d'adhésion à la Communauté économique européenne du 22 janvier 1972, la Cour de justice a-t-elle compétence pour statuer à titre préjudiciel sur le point de savoir si une question déterminée est visée par les termes 'tout autre accord conclu par les États membres originaires relatif au fonctionnement des Communautés présentant un lien avec l'action de celles-ci' (paragraphe 1 de l'article 3), ainsi que par les termes 'déclarations, résolutions ou autres prises de position ... relatives aux Communautés européennes qui sont adoptées d'un commun accord par les États membres' (paragraphe 3 de l'article 3)?

b) Dans l'affirmative, le Royaume-Uni est-il soumis, en vertu dudit article 3, à une obligation, relevant du droit communautaire, de mettre en œuvre en droit interne une décision particulière prise à une réunion en janvier 1957, selon laquelle les membres du personnel enseignant de l'École européenne devraient être exonérés de tout impôt sur leurs traitements et indemnités (autres que la partie de leurs rémunérations correspondant à leurs traitements nationaux), eu égard aux circonstances dans les-

quelles cette décision a été prise, à son historique ultérieur, aux actes régissant les Écoles européennes et leur conseil d'administration, ainsi qu'aux réactions des six États membres originaires à cette décision antérieurement à la date d'entrée en vigueur du traité d'adhésion précité (1^{er} janvier 1973)?

2) A titre subsidiaire, le Royaume-Uni est-il soumis, en vertu de l'article 5 ou de l'article 7 du traité CEE (et du traité d'adhésion précité), ou de toute autre disposition du droit communautaire (à l'exception de l'article 3 de l'acte annexé au traité d'adhésion), à une obligation, relevant du droit communautaire, de mettre en œuvre en droit interne ladite décision?

3) Dans le cas où le Royaume-Uni serait soumis à l'obligation mentionnée à la question 1, sous b), ou à la question 2 ci-dessus, un membre du corps enseignant de l'École européenne créée au Royaume-Uni est-il fondé, en vertu du droit communautaire, à invoquer ladite décision devant les juridictions du Royaume-Uni (en l'absence de mise en œuvre de ladite décision en droit interne au Royaume-Uni)? »

Dans la motivation de cette décision de renvoi, les Special Commissioners ont exposé, au sujet de l'article 5 du traité CEE, que, si l'on pouvait admettre que l'École européenne contribue à faciliter le fonctionnement des institutions communautaires, il faudrait en plus que le prélèvement d'impôts sur le supplément européen des professeurs britanniques porte préjudice à l'École de Culham.

Quant à l'article 7 du traité CEE, les différences de situation entre les enseignants britanniques et les autres résulteraient en réalité des différences existant entre les systèmes fiscaux des États membres et les conventions relatives à la double imposition

en cette matière. Or, l'absence d'harmonisation des systèmes fiscaux ne saurait constituer une discrimination. D'ailleurs, la décision du conseil supérieur elle-même favoriserait les enseignants d'États dont l'échelle nationale des salaires est basse.

En ce qui concerne l'article 3 de l'acte d'adhésion, destiné à garantir l'adhésion des nouveaux États membres à l'« acquis communautaire », il serait admis que le statut de l'École européenne est un accord au sens de la deuxième phrase de l'article 3, paragraphe 1. Il faudrait cependant examiner en plus si l'adhésion à ce statut implique nécessairement l'obligation de donner effet à la décision du conseil supérieur ou si celle-ci peut être considérée comme une prise de position au sens de l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion. Au sujet de l'article 3, paragraphe 1, il y aurait lieu de penser que les obligations découlant de tels accords relèvent du domaine du droit international et n'ont pas un effet direct dans les États concernés. Il ne semblerait en outre pas que la décision du conseil supérieur fasse partie intégrante du statut de l'École européenne et, même, que le conseil supérieur ait pu prendre une décision liant les gouvernements en cette matière. Quant à l'article 3, paragraphe 3, il serait surprenant si cette disposition créait des obligations de droit communautaire alors que les accords visés au paragraphe 1 ne le faisaient pas. La rédaction de ce paragraphe semblerait montrer que les dispositions qu'il vise n'ont pas d'effet direct. La décision du conseil supérieur semblerait représenter plutôt un souhait qu'une prise de position adoptée de commun accord, ce que confirmeraient les mesures prises par cinq États pour le mettre en œuvre. Si une obligation, équivalant à celles instituées par une directive, existait, elle ne semblerait pas manquer de la précision nécessaire pour avoir un effet direct.

D — *La procédure écrite devant la Cour*

La décision de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 17 février 1984.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Hurd, représenté par M. Francis Jacobs, Queen's Counsel, instruit par M. John H. Overs, de MM. Berwin Leighton, Solicitors, par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. R. N. Ricks, du Treasury Solicitors Department, en qualité d'agent, assisté de M. Richard Plender, par le gouvernement du royaume de Danemark, représenté par M. Laurids Mikaelson, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jürgen Grünwald, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale. Conformément à l'article 21 du statut de la Cour de justice de la CEE, elle a demandé aux parties à l'instance ainsi qu'aux gouvernements italien et néerlandais de répondre par écrit, avant l'audience, à certaines questions et de fournir à la Cour certains renseignements, concernant en substance la pratique en Italie et aux Pays-Bas en matière de taxation des suppléments européens des enseignants ayant la nationalité de l'État siège de l'École européenne y située, l'origine et la portée de la disposition de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant ainsi que les discussions au conseil supérieur sur la taxation des suppléments européens en général, et plus particulièrement à l'École européenne de Culham. En réponse à ces

questions, un certain nombre de renseignements et de documents ont été fournis à la Cour dont il a été tenu compte, pour l'essentiel, dans l'exposé des faits ci-dessus.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — Observations de M. Hurd

1 a) En ce qui concerne la *question 1, sous a)*, concernant la compétence de la Cour, M. Hurd observe que la Cour a souvent interprété des actes en dehors du cadre des traités, tels que, notamment, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — GATT (voir arrêt du 16 mars 1983, Società petrolifera italiana SpA et Michelin italiana SpA, 267 à 269/81, Rec. p. 801). En l'espèce, la question essentielle viserait l'interprétation de l'article 3 de l'acte d'adhésion qui relève de la compétence de la Cour. Il ne serait en tout cas pas réaliste de proposer que la Cour refuse de statuer sur cette première question alors qu'elle traiterait des mêmes problèmes en statuant sur les questions subsidiaires concernant les articles 5 et 7 du traité CEE pour lesquels il ne pourrait y avoir aucun doute quant à la compétence de la Cour.

La réponse à cette question devrait donc être affirmative.

b) Quant au *fond de la première question*, il ne serait pas contesté que le statut de l'École européenne constitue un accord au sens du paragraphe 1 de l'article 3 de l'acte d'adhésion. Le traité et l'acte d'adhésion auraient eu pour objet et pour finalité essentiels de placer les nouveaux États membres dans la même situation que les États membres fondateurs en ce qui concerne l'ensemble de l'« acquis communautaire », même pour autant qu'il s'agissait de droits et obligations n'ayant pas leur fondement juridique dans les traités communautaires. Les obligations découlant du statut de

l'École européenne s'imposeraient ainsi aux États membres en vertu du traité d'adhésion.

Si la décision du conseil supérieur des 25, 26 et 27 janvier 1957 sur l'exemption des impôts nationaux a été prise avant la signature du statut de l'École européenne en avril 1957, elle n'en serait pas moins prise en application de celui-ci parce qu'elle serait restée en vigueur et acceptée par les États parties au statut qui l'auraient ratifiée en ayant pleinement connaissance de ses conséquences. La décision serait donc obligatoire en application du statut.

Le conseil supérieur aurait été compétent pour adopter une telle décision. En effet, les gouvernements concernés pourraient se lier eux-mêmes par une telle décision, celle-ci aurait acquis la force d'une obligation irrévocable du fait de sa mise en œuvre durant plusieurs années et, plus de vingt ans après son adoption et eu égard à la pratique ultérieure des États parties, il serait trop tard pour mettre en doute sa validité.

En tout cas, les termes de l'article 3 de l'acte d'adhésion seraient suffisamment larges pour inclure des obligations qui, même si elles ne découlaient pas directement du statut, feraient parties de l'acquis communautaire dès lors qu'il y aurait une pratique constante et uniforme des États membres originaires, antérieure à l'adhésion du Royaume-Uni, d'accorder l'exonération d'impôts ainsi qu'une *opinio iuris* en ce sens. Cette pratique serait la preuve de l'existence d'une obligation juridique à cet effet qui existait lors de l'adhésion du Royaume-Uni. Les États membres concernés se seraient en tout cas sentis liés par un accord mutuel tacite faisant partie de l'acquis communautaire.

La pratique suivie par le Royaume-Uni lui-même prouverait d'ailleurs l'existence de cette obligation en ce que le supplément européen des enseignants non britanniques serait exonéré de l'impôt national. Or, les deux thèses successivement défendues à cet

égard par l'administration fiscale britannique, à savoir l'applicabilité des conventions relatives à la double imposition et celle de la législation interne, ne seraient pas fondées comme il ressortirait d'une analyse détaillée des dispositions en question. Cette exonération, généralement appliquée en faveur des enseignants qui ne sont pas des nationaux du Royaume-Uni, sans fondement dans le droit national du Royaume-Uni, serait en fait une mise en œuvre partielle de l'obligation litigieuse d'accorder l'exonération fiscale.

M. Hurd estime donc que l'obligation d'accorder l'exonération fiscale s'impose au Royaume-Uni en vertu de l'article 3 de l'acte d'adhésion.

2 a) Sur la *deuxième question*, M. Hurd estime que l'obligation en cause s'impose également au Royaume-Uni en vertu de l'article 5 du traité CEE. Contrairement aux doutes exprimés par les Special Commissioners, cet article créerait lui-même des obligations au-delà et au-dessus de celles contenues par ailleurs dans le traité et dans l'acte d'adhésion.

Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 15 septembre 1981, Lord Bruce of Donington, 208/80, Rec. p. 2205, et du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement, 230/81, Rec. p. 255) que l'article 5 impose aux États membres des obligations indépendamment des autres dispositions du droit communautaire, comme « le devoir de ne pas prendre des mesures susceptibles d'entraver le fonctionnement interne des institutions » et « les devoirs réciproques de coopération loyale ». L'article 5 imposerait aux États membres un devoir général de coopérer afin de faciliter la réalisation des tâches incombant à la Communauté (voir arrêts du 14 juillet 1976, Kramer, 3, 4 et 6/76, Rec. p. 1279, et du 4 octobre 1979, France/Royaume-Uni, 141/78, Rec. p. 2923).

L'article 5 devrait être appréhendé comme complétant les obligations énoncées à

l'article 3 de l'acte d'adhésion, où la matière en cause serait expressément visée, et comme imposant un devoir général de coopération pour réaliser les objectifs de cet acte.

Le prélèvement d'impôts sur le supplément européen serait préjudiciable à l'École européenne de Culham, aux Écoles européennes en général et à la Communauté elle-même. En ce qui concerne les fonctionnaires de la Communauté, la Cour aurait constaté, dans son arrêt du 16 décembre 1960 (Humblet/Belgique, 6/60, Rec. p. 1125), que l'exonération des rémunérations de tout impôt national est nécessaire pour préserver le pouvoir des Communautés de fixer le montant net et effectif des traitements, pour garantir l'égalité de traitement des fonctionnaires de nationalités différentes et pour éviter que le recrutement de fonctionnaires ressortissants de certains États membres ne soit rendu plus difficile. Ces mêmes raisons s'appliqueraient en l'espèce à l'École européenne. Une imposition des enseignants britanniques de l'École européenne entraînerait des discriminations entre enseignants, laquelle serait préjudiciable à l'unité du personnel et à une atmosphère de travail harmonieuse et positive à l'École. Cette attitude du gouvernement du Royaume-Uni constituerait enfin un obstacle pour la conclusion d'un accord entre lui et l'École.

Cette situation serait, en raison du lien étroit entre l'École européenne et les institutions communautaires, préjudiciable à la Communauté elle-même. L'École européenne aurait pour mission de faciliter le fonctionnement des institutions communautaires en offrant des possibilités d'enseignement aux enfants de leur personnel. Elle faciliterait ainsi tant le recrutement que le transfert de fonctionnaires à différents endroits de la Communauté, comme la Cour l'aurait reconnu dans son arrêt du 24 février 1981 (Carbognani et Coda Zabetta, 161 et 162/80, Rec. p. 543). Le lien entre l'École européenne et la Communauté trouverait son expression dans les règles concer-

nant la gestion administrative et budgétaire de l'École. En outre, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, le refus de l'exonération fiscale aurait des conséquences pour l'octroi de l'indemnité différentielle. Ainsi qu'il résulte d'un calcul annexé au mémoire de M. Hurd, cette indemnité différentielle s'élèverait, entre septembre 1978 et avril 1979, à côté d'un salaire national de 5 176 UKL, et d'un supplément européen de 8 384 UKL, à 3 932 UKL au premier stade, indemnité qui, étant elle-même considérée comme impossible, s'ajouterait successivement à un total de 21 762 UKL. La charge de cette indemnité différentielle incomberait au budget de la Communauté de sorte que ce refus d'exonération profiterait injustement aux finances d'un État membre, aux dépens de la Communauté.

b) En ce qui concerne l'article 7 du traité CEE, il ne s'agirait pas ici de l'effet produit par des systèmes d'imposition différents dans les États membres, mais du fait que les enseignants britanniques de l'École européenne de Culham seraient assujettis à l'impôt sur le supplément européen tandis que les enseignants non britanniques de cette École seraient exonérés d'impôts au titre de ce supplément dans tous les États membres. La discrimination résiderait dans le fait que le Royaume-Uni accorde l'exonération aux enseignants d'autres nationalités, mais pas aux enseignants britanniques, et cela d'ailleurs sans justification dans les dispositions du droit national. Cela constituerait une discrimination non nécessaire, injustifiée et arbitraire au détriment des propres nationaux, contraire à l'article 7 et au principe général d'égalité.

c) M. Hurd invoque ensuite des principes généraux du droit. En vertu du principe du respect des espérances légitimes et de la protection de la confiance légitime, les enseignants de l'École européenne de Culham seraient fondés à invoquer l'obliga-

tion en cause, clairement énoncée dans la décision de 1957 et uniformément appliquée depuis. En vertu du principe de la bonne foi, il incomberait au Royaume-Uni de la respecter. Le Royaume-Uni n'ayant formulé des réserves à cet égard ni lors de l'adhésion au traité ni lors de la création de l'École européenne de Culham, le principe de l'« estoppel » s'opposerait à ce qu'il tente maintenant à refuser la décision du conseil supérieur. Le refus de l'exonération serait enfin contraire au principe de la solidarité communautaire, principe autonome et fondamental du droit communautaire.

3. Au sujet de la troisième question concernant l'effet direct de l'obligation d'exonération fiscale, M. Hurd estime que cette obligation est suffisamment précise, claire et inconditionnelle pour avoir un tel effet. Elle ne serait assortie d'aucune restriction de la part des États membres et sa nature la rendrait parfaitement apte à produire des effets dans les relations juridiques entre les États membres et leurs citoyens. Quel que soit son fondement juridique, elle devrait donc avoir un effet direct.

En conclusion, M. Hurd propose de répondre comme suit aux Special Commissioners:

- 1) En vertu du droit communautaire, les États membres sont tenus d'exonérer le personnel enseignant de l'École européenne de tout impôt sur leurs traitements et indemnités autres que la partie de leurs traitements correspondant à leurs traitements nationaux.
- 2) Cette obligation peut être invoquée directement devant les cours et tribunaux des États membres.

B — *Observations du gouvernement du Royaume-Uni*

1 a) Au sujet de la *question 1, sous a)*, le gouvernement du Royaume-Uni estime que, si la Cour est manifestement compétente, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du traité d'adhésion, à rendre des décisions à titre préjudiciel sur l'interprétation de cet acte, y compris son article 3, il ne lui appartient pas d'interpréter et de qualifier d'autres « questions ». Préciser si de telles « questions » possèdent effectivement les caractéristiques décrites dans l'article 3 relèverait de l'application à un cas d'espèce, et non de l'interprétation du droit communautaire, ce qui ne relèverait pas de la compétence de la Cour en matière préjudicielle.

En matière préjudicielle, la Cour n'aurait pas compétence pour interpréter d'autres textes que ceux énoncés à l'article 177 du traité CEE. Des accords adoptés par les représentants des gouvernements au sens de la première phrase de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion ou, a fortiori, des accords au sens de la deuxième phrase de cette disposition ne relèveraient pas de ce domaine.

La compétence de la Cour serait une compétence d'attribution. Ainsi, la Cour se serait fondée sur le fait qu'il s'agissait d'actes pris par une institution ou pouvant y être assimilés lorsqu'elle avait reconnu sa compétence pour interpréter certains traités internationaux (voir arrêts du 30 avril 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449, et du 16 mars 1983, Società petrolifera italiana SpA et Michelin italiana SpA, précité). En ce qui concerne les conventions visées à l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, il aurait été jugé nécessaire d'adopter des protocoles distincts attribuant compétence à la Cour, comme ce serait le cas pour l'interprétation de la convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. En ce qui concerne la

première phrase de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, il serait largement admis par des auteurs juridiques que la Cour n'est pas compétente pour déterminer si un État membre a enfreint une décision ou un accord des représentants des États membres réunis en Conseil, argument qui devrait s'appliquer davantage encore aux accords visés par la deuxième phrase de ce paragraphe. La formulation de l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, quant à elle, serait vague et se référerait à des prises de position politiques des États membres en dehors du Conseil. Avant le traité d'adhésion, la Cour n'aurait pas eu compétence pour de telles prises de position et cette compétence ne lui aurait pas été conférée par l'acte d'adhésion.

C'est moins l'interprétation de l'article 3 de l'acte d'adhésion que l'interprétation de la décision du conseil supérieur et l'appréciation du comportement des États membres où des Écoles européennes existent qui seraient contestées en l'espèce entre les parties. Il n'appartiendrait pas à la Cour de déterminer la base juridique sur laquelle le statut de l'École européenne est fondé ou de déterminer les obligations d'un État membre au titre de ce statut ou de la décision en cause. Il n'entrerait pas dans les fonctions de la Cour d'analyser les prises de position des États membres afin de déterminer si elles ont été prises de commun accord ou de les interpréter en vue d'établir si elles engendrent des obligations.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose donc de répondre à la première partie de la première question de la façon suivante:

Dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'article 3 de l'acte d'adhésion, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la signification des termes « tout autre accord conclu par les États membres originaires relatif au fonctionnement des Communautés présentant un lien

avec l'action de celles-ci » (paragraphe 1 de l'article 3) ainsi que des termes « déclarations, résolutions ou autres prises de position ... relatives aux Communautés européennes qui sont adoptées d'un commun accord par les États membres » (paragraphe 3 de l'article 3) de façon à indiquer à la juridiction nationale les éléments à prendre en considération pour l'application de cet article. En revanche, la Cour ne tire de cet article, ou d'une quelconque autre disposition, aucune compétence pour interpréter les autres accords conclus par les États membres originaires, pas plus que les déclarations, résolutions ... ou autres prises de position visées par cet article ou les autres questions connexes à ces accords, déclarations, résolutions ou prises de position.

b) Quant à la *deuxième partie de la première question*, il serait impossible d'y répondre sans interpréter la décision du conseil supérieur et apprécier les circonstances qui l'ont entourée et suivie: en effet, cette décision n'aurait visé que l'École européenne de Luxembourg, eu égard au comportement du gouvernement luxembourgeois à l'époque; elle ne serait pas destinée à établir une règle obligatoire que le conseil supérieur n'était d'ailleurs pas compétent d'adopter, mais aurait défini une position de négociation pour un accord en vertu de l'article 28 du statut. Selon une telle interprétation, cette décision ne saurait être obligatoire pour le Royaume-Uni en vertu de l'article 3 de l'acte d'adhésion.

Aucune obligation du type visé par la question posée ne découlerait de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, car l'adhésion du Royaume-Uni au statut n'aurait pas impliqué l'acceptation de la décision litigieuse du conseil supérieur ou les conséquences que M. Hurd attribuerait à cette décision. L'article 3, paragraphe 3,

ne créerait pas davantage une obligation, car les positions des États membres eu égard à la décision n'auraient pas été adoptées de commun accord.

La décision litigieuse ne ferait pas partie de la base sur laquelle le statut de l'École européenne a été élaboré. Le statut n'aborderait ni l'imposition des traitements des professeurs ni la question des traitements eux-mêmes. Il n'habiliterait pas le conseil supérieur à prendre des décisions imposant aux États membres d'accorder des privilèges ou immunités au personnel enseignant. Une analyse attentive du procès-verbal de la réunion en question du conseil supérieur montrerait en effet que la décision litigieuse n'avait trait qu'à l'École européenne de Luxembourg, qu'elle avait été précédée d'une proposition y relative du membre luxembourgeois du conseil supérieur sur laquelle un autre membre ne pouvait se prononcer et un autre exprimait des réserves, qu'ils n'avaient compétence que pour faire des propositions aux autorités nationales et qu'ils n'ont pas exprimé le souhait que la décision obtienne valeur légale ou même formelle par l'incorporation dans le statut de l'École européenne ou le statut du personnel enseignant.

Même si cette décision avait été censée s'appliquer à toutes les Écoles européennes dans tous les États membres pour une période indéterminée et imposer des obligations aux États membres, elle ne serait pas devenue obligatoire pour le Royaume-Uni du seul fait de son adhésion au statut de l'École européenne. La pratique du droit international et la jurisprudence des juridictions internationales s'opposeraient à la thèse qu'un texte antérieur auquel l'État concerné n'a pas adhéré pourrait recevoir force obligatoire par le truchement d'un traité ultérieur. En effet, en droit international, les dispositions d'un traité interna-

tional ne lieraient une partie à aucun acte antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité pour cette partie.

Ni la décision litigieuse ni la pratique des États membres originaires n'équivaldraient à une « prise de position » au sens de l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion. La décision ne pourrait pas constituer une telle prise de position, car elle n'aurait pas été prise par les États membres, mais par le futur conseil supérieur de l'École européenne. La pratique des États membres originaires serait trop différente d'un État à l'autre pour pouvoir résulter en un commun accord. En tout cas, compte tenu de cette diversité, le contenu d'un quelconque accord du type visé par l'article 3, paragraphe 3, ne serait pas de nature à imposer aux États membres, originaires ou nouveaux, une obligation d'exemption d'impôts. Aucun élément de cette disposition ne transférerait une prise de position politique non contraignante en une obligation légale impérative.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime donc que la deuxième partie de la première question doit recevoir une réponse négative.

2 a) En ce qui concerne l'article 5 du traité CEE, le gouvernement du Royaume-Uni observe que la première phrase de cet article impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions. Or, la décision litigieuse n'aurait pas engendré d'obligations. En tout cas, le conseil supérieur ne serait pas une institution de la Communauté.

La perception d'un impôt sur le supplément européen ne compromettrait pas la réalisation des buts de la Communauté, pas plus que l'exemption d'impôt ne la faciliterait. La perception d'impôts ne porterait pas non plus préjudice à l'École européenne de Culham. Les conditions des deuxième et troisième phrases de l'article 5 ne seraient donc pas non plus remplies.

Dans son arrêt du 15 septembre 1981 (Lord Bruce of Donington, précité), la Cour aurait

déclaré que les États membres sont, en l'absence de toute disposition d'exemption fiscale, en droit d'imposer d'éventuels revenus tirés par les membres du Parlement européen de l'exercice de leur mandat. Ce principe s'appliquerait avec une valeur au moins égale au personnel enseignant de l'École européenne. Le raisonnement tiré par la Cour dans cette affaire de l'article 5 au sujet d'une décision interne du Parlement concernant le remboursement de frais de séjour et de voyage ne serait, par contre, pas applicable en l'espèce, car l'École européenne ne serait pas une institution de la Communauté et le supplément européen ne constituerait pas un remboursement de frais; la perception d'impôts n'entraînerait donc pas, comme dans le cas de l'arrêt précité, la substitution par les autorités nationales de leur appréciation d'un système d'indemnisation à celle faite par une institution dont les États membres ne doivent pas entraver le fonctionnement interne.

b) En ce qui concerne l'article 7 du traité CEE, la situation dont se plaint M. Hurd résulterait des dispositions du droit national en matière d'impôts sur le revenu qui ne prévoient pas d'exemption en faveur des citoyens britanniques. Or, il ne s'agirait pas là d'une discrimination « dans le domaine d'application du traité CEE », car il ne s'agirait pas d'une matière régie par celui-ci. En outre, l'article 7 n'obligerait pas les États membres à accorder à leurs propres ressortissants un avantage conféré autrement que par application du traité aux ressortissants des autres États membres ou à éliminer des différences de législation entre les États membres.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose donc de donner une réponse négative à la deuxième question posée.

3. La troisième question, concernant l'effet direct, n'appellerait aucune réponse de la part de la Cour, car aucune obligation n'incomberait au Royaume-Uni d'accorder l'exonération d'impôts.

Même si une telle obligation existait, il s'agirait d'une obligation de prendre des

mesures positives de droit interne qui serait à la fois conditionnelle et imprécise, les autorités nationales devant entre autres déterminer si les modalités de la mise en œuvre seraient comme celles adoptées en Italie ou aux Pays-Bas.

La disposition de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion ne serait ni claire ni inconditionnelle. Même si elle devait impliquer l'obligation de respecter la décision litigieuse, les nouveaux États membres devraient déterminer s'ils sont tenus de mettre en œuvre toutes les décisions du conseil supérieur, et dans toutes leurs parties; ils devraient, dans le cas contraire, identifier les décisions ou parties de décisions devant être mises en œuvre ainsi que les autres arrangements découlant des « autres accords » mentionnés au paragraphe 1 de l'article 3; les États membres originaires devraient déterminer dans quelle mesure ils sont tenus au même titre que les nouveaux États membres par une telle obligation.

Les mêmes considérations s'appliqueraient avec une force encore plus grande à une obligation découlant de l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, car il n'y aurait guère de dispositions moins précises que celle-ci dans les traités originaires de la Communauté. Les déclarations et résolutions visées par cette disposition ne constitueraient pas des engagements juridiques dont le non-respect serait susceptible d'être sanctionné par la Cour, mais revêtiraient uniquement un caractère d'engagement politique.

En outre, une obligation de la nature de celle découlant de l'article 3 de l'acte d'adhésion ne serait pas inconditionnelle, car elle dépendrait de la conclusion d'un accord ou de la négociation d'un arrangement entre le conseil supérieur et l'État membre au titre de l'article 28 du statut. C'est ainsi qu'il y aurait une solution spécifique et différenciée pour le Luxembourg et la Belgique, pour l'Italie et pour les Pays-Bas.

En ce qui concerne une éventuelle obligation découlant de l'article 5, un particulier ne serait pas fondé de s'en prévaloir (voir arrêts de la Cour du 24 octobre 1973, Schlüter, 9/73, Rec. p. 1135, point 39, Rewe-Zentral AG, 10/73, Rec. p. 1175, point 26).

Quant à l'article 7, il ne produirait d'effets directs qu'en liaison avec d'autres dispositions spécifiques du traité, conférant au ressortissant d'un État membre le droit de bénéficier du même traitement que les ressortissants d'un autre État membre lorsqu'il exerce sur le territoire de ce dernier des droits que lui confère le traité (voir, par exemple, arrêts du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, du 7 juillet 1976, Watson et Belmann, 118/75, Rec. p. 1185, et du 28 juin 1978, Kenny, 1/78, Rec. p. 1489).

Le gouvernement du Royaume-Uni estime donc que la troisième question appelle une réponse négative.

C — Observations du gouvernement danois

1 a) En ce qui concerne la *question 1, sous a)*, concernant la *compétence de la Cour*, le gouvernement danois observe que la Cour a pour mission d'interpréter le droit communautaire, mais est incompétente pour interpréter des accords généraux de droit international, à moins qu'un tel accord ne lui attribue une compétence particulière. Le droit communautaire comprendrait les traités originaires et les textes issus des procédures prévues par les traités; des textes nés autrement, par voie d'accord entre États, relèveraient du droit international. Cette même distinction se trouverait à la base des articles 2 et 3 de l'acte d'adhésion. La Cour serait compétente pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion et pour statuer si un accord déterminé relève de l'article 3. La Cour devrait par contre s'abstenir d'interpréter un tel accord lui-même, étant donné qu'en tant qu'accord général de droit international, il ne serait susceptible de

faire l'objet d'une interprétation par la Cour que si une compétence particulière était attribuée à celle-ci.

On ne saurait admettre une compétence générale d'interprétation de la Cour. De nombreuses dispositions dans des conventions conclues par les États membres, réglant l'interprétation de celles-ci, contrediraient la thèse d'une telle compétence générale. Tel serait le cas des conventions judiciaires ainsi que la convention sur la loi applicable de 1980, prévoyant des compétences plus limitées pour la Cour qu'en vertu de l'article 177, ou encore la convention du 19 avril 1972, relative à la création d'un institut universitaire européen, prévoyant dans son article 29 de régler des différences entre les États parties à la convention par voie d'arbitrage.

b) Quant au fond, la décision du conseil supérieur ne saurait — eu égard à sa genèse et à son application ultérieure — être considérée comme un accord relevant de l'article 3 de l'acte d'adhésion. Le gouvernement danois se rallie à cet égard aux doutes exprimés par les Special Commissioners dans la motivation de leur décision de renvoi.

2. Quant aux *deuxième et troisième questions*, aucune obligation n'incomberait, en vertu des articles 5 et 7 du traité CEE ou d'autres dispositions du droit communautaire, de transposer en droit interne la décision en question. Même s'il y avait un accord liant les parties, cet accord ne saurait avoir des conséquences juridiques de droit communautaire au titre de l'article 5, paragraphe 1, du traité, car il s'agirait d'un accord de droit international ne pouvant être assimilé au droit communautaire par une interprétation extensive de cette disposition. Le défaut de mise en œuvre de la décision du conseil supérieur ne serait pas non plus susceptible de mettre en péril la finalité du traité au sens de l'article 5, paragraphe 2. Il n'y aurait en l'espèce aucune violation de l'article 7, étant donné que l'exonération fiscale dont bénéficient les autres ensei-

gnants serait fondée, semble-t-il, sur des conventions destinées à éviter la double imposition.

En *conclusion*, le gouvernement danois propose de répondre comme suit à la question 1, sous a) et b):

La Cour est compétente aux fins de l'interprétation de l'article 3 de l'acte d'adhésion. La décision du conseil supérieur, en cause, n'est pas un accord relevant de l'article 3. La Grande-Bretagne n'a aucune obligation relevant du droit communautaire, au titre de l'article 3, de mettre en œuvre la décision du conseil supérieur.

Il propose de répondre par la négative à la deuxième question, de sorte que la troisième question serait sans objet.

D — *Observations de la Commission*

1 a) En ce qui concerne la *question 1, sous a)*, la Commission souligne que, dans le cadre de l'interprétation à titre préjudiciel de l'acte relatif aux conditions d'adhésion, pour laquelle la Cour est compétente en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du traité d'adhésion, la *compétence de la Cour* comprend la compétence de dire si une question déterminée est visée par certains termes de l'article 3 dudit acte. Il n'y aurait en effet qu'une différence de mots entre la question de savoir si la question x est visée par le terme y et celle de savoir si le terme y peut être interprété comme s'appliquant à la question x. La Cour aurait toujours examiné au fond les questions dont la teneur correspondait à l'article 177 du traité, quelle que soit la formulation choisie. La question 1, sous a), devrait donc recevoir une réponse affirmative.

b) En ce qui concerne la *question 1, sous b)*, visant l'interprétation des paragraphes 1 et 3 de l'article 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion au regard de la « décision du conseil supérieur » de janvier 1957 relative à l'exonération fiscale du supplément euro-

péen, il serait tout d'abord incontesté que le statut de l'École européenne et le protocole du 13 avril 1962 constituent des accords au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte auquel le Royaume-Uni a adhéré en vertu de cet article. Le statut du personnel enseignant, qui serait fondé sur le statut de l'École européenne même s'il a été arrêté avant l'adoption de celui-ci, ferait partie des dispositions applicables à l'École européenne auxquelles le nouvel État membre était tenu d'adhérer. En adhérant au statut de l'École, les nouveaux États membres auraient également adhéré à toutes les dispositions de droit dérivé fondées sur celui-ci ou en rapport avec lui et adoptées conformément à ses dispositions, comme ce serait le cas du statut du personnel enseignant. En adhérant au statut de l'École européenne, le Royaume-Uni aurait adhéré non seulement à la lettre de celui-ci, mais à l'organisme vivant constitué par l'École, avec ses ramifications juridiques, son histoire et ses traditions, et se trouverait soumis à l'effet des décisions prises au cours des années.

A l'instar du statut du personnel enseignant, la « décision du conseil supérieur » ferait partie de l'ensemble des dispositions applicables à l'École européenne auxquelles le Royaume-Uni a adhéré en adhérant au statut de l'École européenne.

La question de savoir comment les enseignants des Écoles européennes doivent être imposés relèverait du droit applicable à l'École européenne et du droit communautaire en général, tout comme la même question pour les fonctionnaires de la Communauté et pour les membres du Parlement européen relèverait du droit communautaire. Pour les fonctionnaires, cette question serait réglée par l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités. Pour les membres du Parlement européen, la Cour aurait comblé une lacune par son arrêt du 15 septembre 1981 (Lord Bruce of Donington, précité). Pour les mêmes raisons, le régime

fiscal des enseignants de l'École aurait nécessité une décision au niveau communautaire, laquelle aurait été prise en janvier 1957 par les représentants des gouvernements des États membres de la CEEA. Lors de cette réunion, les représentants des États membres seraient intervenus en la double qualité de membres du conseil supérieur qu'ils avaient institué lors de la réunion du 22 juin 1954 et de représentants des gouvernements, réunis pour mettre au point le projet d'un accord que leurs gouvernements devaient adopter dans un proche avenir. Ils auraient agi, selon la question examinée et les pouvoirs requis, dans l'une ou l'autre qualité. Ainsi, en dépit de la formulation du compte rendu, c'est en leur qualité de représentants des gouvernements qu'ils auraient décidé l'exonération fiscale du supplément européen; il s'agirait donc d'une « décision des gouvernements », et non d'une « décision du conseil supérieur ».

Ces deux fonctions des représentants devraient être clairement distinguées, étant donné que les pouvoirs du conseil supérieur se limiteraient aux tâches, conférées à lui, de fixer les principes d'organisation de l'École et de donner des directives générales de gestion. Toutes les autres questions touchant la création de l'École devraient être décidées par les représentants des gouvernements en cette qualité. Même si, après la création de fait de l'École en automne 1954, le conseil supérieur avait commencé à fonctionner, il serait resté, jusqu'à la conclusion du traité international donnant son statut à l'École, certains points qui devaient être abordés par les représentants des gouvernements, comme l'adoption du statut de l'École ou l'exonération fiscale des enseignants.

De par sa nature, la « décision des gouvernements » ne constituerait pas en soi un

accord auquel les nouveaux États membres pouvaient adhérer au sens de l'article 3, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'acte. Elle aurait un caractère accessoire puisqu'elle supposait l'adoption du statut du personnel enseignant ainsi que du statut de l'École européenne qui devait en constituer le fondement juridique. En même temps, ces derniers n'auraient pas pu recevoir l'application envisagée sans la mise en œuvre de la « décision des gouvernements », laquelle était indispensable pour réaliser l'objectif d'un niveau uniforme des rémunérations. A la différence d'autres retenues à la source (voir article 10 du premier statut du personnel enseignant), les prélèvements fiscaux n'auraient pas pu être remboursés puisque tout remboursement serait lui-même considéré comme revenu imposable, de sorte qu'il faudrait recourir au calcul mathématique des séries infinies. Par conséquent, tout le système de rémunération et tout l'équilibre délicat de la structure interne des Écoles s'effondreraient sans la pierre angulaire de l'exonération fiscale du supplément européen. Celle-ci ne constituerait donc pas un privilège quasi diplomatique des enseignants, mais un moyen pour assurer l'égalité de traitement. Juridiquement, cette « décision des gouvernements » aurait les aspects suivants: elle obligerait les États membres à exonérer le supplément européen; elle confirmerait que le statut de l'École européenne et le statut du personnel enseignant ont été rédigés et fondés implicitement sur le principe de cette exonération; elle constituerait la condition préalable à l'instauration et au maintien d'un système de rémunérations uniformisées pour tous les enseignants des Écoles européennes.

En adhérant au statut de l'École européenne, le Royaume-Uni aurait donc adhéré à l'ensemble des dispositions régissant la création et le fonctionnement des Écoles, y compris la décision de ne pas imposer le supplément européen. Toute autre solution viderait de son sens l'adhésion au statut de l'École européenne, en

donnant lieu à des discussions sans fin sur des questions non expressément mentionnées par lui, et conduirait à des disparités dans l'application du statut de l'École européenne et à des discriminations au détriment des enseignants, des élèves et des parents.

2. La Commission n'aborde pas la question 2 posée à titre subsidiaire.

3 a) S'agissant de la question 3, la Commission examine tout d'abord la compétence de la Cour pour statuer sur des questions touchant au statut de l'École européenne, car, à la différence de la question 1, sous a) et b), cette question ne porterait pas sur l'interprétation de l'acte d'adhésion. Il faudrait donc examiner si le statut de l'École européenne et la « décision des gouvernements » sont des « actes pris par les institutions de la Communauté » au sens de l'article 177, compte tenu du fait qu'ils n'ont pas été adoptés par le Conseil, mais par les États membres, en poursuivant des objectifs communautaires.

Les Écoles européennes poursuivraient incontestablement des objectifs communautaires. La compétence d'établir de telles écoles trouverait son fondement juridique dans le pouvoir et l'obligation des Communautés de fournir des structures d'enseignements appropriées aux enfants des fonctionnaires. Les devoirs sociaux (Fürsorgepflicht, devoir de sollicitude) à l'égard des membres de leur personnel et de leurs familles, à qui l'article 20 du statut des fonctionnaires imposerait l'obligation de résidence au lieu d'affectation, s'étendraient notamment à un enseignement approprié pour les enfants dans la situation d'expatriation des familles. Des indemnités de dépaysement ne sauraient, en effet, compenser en matière d'éducation les inconvénients du fait de vivre à l'étranger. Le devoir de la Communauté d'assurer un enseignement approprié sur place dans la langue maternelle aurait

été expressément reconnu par le premier considérant du statut de l'École européenne. Conformément à ce but des Écoles européennes, les Communautés les financeraient par une importante contribution inscrite au budget des Communautés et la procédure budgétaire des Écoles serait greffée sur la procédure budgétaire communautaire en vertu de l'article 7 du protocole concernant la création d'Écoles européennes. D'autres éléments se rapportant à la Communauté seraient constitués par le fait que les régimes d'indemnités et d'assurance maladie seraient calqués sur ceux applicables aux fonctionnaires des Communautés, par la représentation des Communautés au conseil supérieur et par l'applicabilité du coefficient correcteur des Communautés aux traitements.

Les liens fonctionnels, financiers et organisationnels entre les Écoles européennes et les Communautés seraient à ce point étroits qu'il faudrait considérer le statut de l'École européenne et le protocole communautaire complémentaire. Il eût été plus approprié que le Conseil créât les Écoles européennes par un acte de droit communautaire, comme le Parlement européen l'aurait d'ailleurs demandé dans une résolution (JO C 239 du 20.10.1975, p. 11 et suiv., point 18). En effet, la crainte que les Communautés, et plus particulièrement la CECA, ne fussent pas compétentes pour créer une école ne serait pas fondée. Cette compétence résiderait dans le pouvoir et l'obligation des Communautés de prendre les dispositions sociales en faveur des membres de leur personnel et de fournir tous les éléments nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux de leurs familles, y compris l'éducation.

La Cour serait donc compétente pour interpréter le statut de l'École européenne.

b) Pour ce qui est du *fond de la question 3*, la Commission souligne que les conditions

d'emploi jouent un rôle capital dans la décision d'un enseignant de se porter candidat à un poste dans une École européenne. Il devrait donc pouvoir se fonder sur les informations résultant du statut de l'École, du statut du personnel enseignant et d'autres dispositions et décisions ainsi que sur une pratique établie depuis plus de vingt ans. En adhérant au statut de l'École européenne, le Royaume-Uni aurait intégré au droit national le droit applicable aux Écoles européennes. La « décision des gouvernements » serait donc devenue partie intégrante du droit national. Des parties à des procès lésées par la non-application de cette décision pourraient dès lors l'invoquer.

En *conclusion*, la Commission propose de répondre comme suit aux questions posées:

- 1) Dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'article 3 de l'acte d'adhésion, la Cour a compétence pour statuer à titre préjudiciel sur le point de savoir si une question déterminée est visée par les termes « tout autre accord conclu par les États membres originaires relatif au fonctionnement des Communautés ou présentant un lien avec l'action de celles-ci » (paragraphe 1 de l'article 3) ainsi que par les termes « déclarations, résolutions ou autres prises de position ... relatives aux Communautés européennes qui sont adoptées d'un commun accord par les États membres » (paragraphe 3 de l'article 3).
- 2) Le Royaume-Uni est soumis, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'acte, à une obligation, relevant du droit communautaire, de mettre en œuvre en droit interne la décision prise en janvier 1957 par les représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes dans leur composition originale, selon laquelle les membres du corps enseignant

de l'École européenne devraient être exonérés de tout impôt sur leurs traitements et indemnités autres que la partie de leurs rémunérations correspondant à leurs traitements nationaux.

- 3) Un membre du corps enseignant de l'École européenne créée au Royaume-Uni est fondé, en vertu du droit communautaire, à invoquer ladite décision devant les juridictions du Royaume-Uni.

III — Réponses aux questions posées par la Cour

Outre les éléments de fait dont il a déjà été tenu compte ci-dessus, il résulte notamment des réponses de *M. Hurd*, du *gouvernement britannique* et de la *Commission* que ceux-ci sont de l'avis concordant que la disposition de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, prévoyant l'octroi d'une allocation différentielle, s'appliquerait également à des impôts nationaux sur le supplément européen si un État membre pouvait effectivement soumettre ce supplément aux impôts nationaux sur le revenu.

En ce qui concerne le montant de l'allocation différentielle qui serait, dans cette hypothèse, à payer par l'École européenne de Culham à *M. Hurd* pour compenser les impôts nationaux sur son supplément européen, le *gouvernement britannique* a corrigé le calcul effectué à cet égard par *M. Hurd* dans ses observations écrites. S'il a confirmé que cette allocation différentielle serait elle-même soumise à nouveau à l'impôt national, il a expliqué que les dispositions nationales applicables prévoiraient que le calcul de la série infinie établie par *M. Hurd* serait simplifié. Selon l'estimation du gouvernement britannique, qui se base aux fins de la présente procédure sur les indications de *M. Hurd*, le total de l'impôt national ainsi perçu sur le supplément européen et sur l'allocation différentielle de *M. Hurd* pourrait donc s'élever à 7 847 UKL et donner lieu à une allocation différentielle totale de 6 838 UKL, pour un salaire national de 5 176 UKL et un supplément européen de 8 384 UKL.

IV — Procédure orale

A l'audience du 7 mars 1985, *M. Hurd*, représenté par *M. F. Jacobs*, *Queen's Counsel*, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par *M. R. Plender*, *barrister*, le gouvernement du Danemark, représenté par *M. L. Mikaelson*, le gouvernement de l'Irlande, représenté par *M. J. O'Reilly*, *barrister*, et la Commission des Communautés européennes, représentée par *M. J. Grünwald*, ont été entendus en leurs plaidoiries.

M. Hurd et les gouvernements du *Royaume-Uni* et du *Danemark* ont en substance confirmé les positions prises par eux au cours de la procédure écrite.

Le gouvernement de l'Irlande s'est limité à présenter des observations au sujet de la première partie de la première question, concernant la compétence de la Cour. Il estime que la Cour est compétente pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion en vertu de l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, du traité d'adhésion et que le statut de l'École européenne et le protocole y afférent est couvert par l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion. Selon le gouvernement irlandais, l'article 3 de l'acte d'adhésion n'a cependant pas pour objet de transformer des accords politiques en engagements juridiques et la compétence de la Cour pour l'interpréter ne comprend pas celle de statuer sur des problèmes de nature politique.

La *Commission* s'est limitée pour l'essentiel à se référer à ses observations écrites et à faire siennes les positions prises par *M. Hurd* au sujet des articles 5 et 7 du traité CEE. Elle a en outre présenté des arguments sur différents aspects de la convention de Vienne sur le droit des traités afin de démontrer que, sur le plan strictement du droit international, la décision du conseil supérieur de 1957 lie le gouvernement du Royaume-Uni.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 mai 1985.

En droit

- 1 Par décision du 14 février 1984, parvenue à la Cour le 17 février suivant, les Commissioners for the special purposes of the Income Taxes Acts à Londres (ci-après « Special Commissioners ») ont posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles sur l'interprétation de plusieurs dispositions et principes généraux du droit communautaire, et notamment de l'article 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (ci-après « acte d'adhésion »), annexé au traité relatif à l'adhésion à la CEE et à la CEEA du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni (ci-après « traité d'adhésion »), et des articles 5 et 7 du traité CEE, en vue de vérifier si une partie déterminée des revenus au personnel enseignant des Écoles européennes peut être soumise à l'impôt national sur le revenu.

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Derrick Guy Edmund Hurd, directeur de l'École européenne située à Culham, dans l'Oxfordshire, à l'inspecteur chargé de prélever les impôts sur le revenu. Ce litige a pour objet des avis d'imposition pour les années fiscales 1978-1979 et 1979-1980 relatifs aux sommes que l'École européenne a versées à M. Hurd durant ces années à titre de revenus.

- 3 Il convient d'observer que des Écoles européennes ont été créées aux différents lieux de travail des institutions des Communautés européennes au Luxembourg, en Belgique, en Italie, en République fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas ainsi qu'en 1978 à Culham, au Royaume-Uni, pour organiser un enseignement, dans leur langue maternelle, pour les enfants des fonctionnaires et agents des Communautés. La création des Écoles européennes repose sur deux conventions, à savoir le statut de l'École européenne, du 12 avril 1957 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 443, p. 129), ayant institué la première École européenne à Luxembourg, et sur le protocole, du 13 avril 1962, concernant la création d'Écoles européennes établi par référence à ce dernier statut (*Recueil des traités*, vol. 752, p. 267). Ces deux conventions ont été conclues entre les six États membres originaires des Communautés européennes. Le Royaume-Uni y a adhéré après son adhésion aux Communautés européennes.

- 4 Le conseil supérieur, composé entre autres des ministres compétents des parties contractantes ainsi que d'un représentant de la Communauté et chargé par les conventions précitées de l'application de celles-ci en matière pédagogique, administrative et budgétaire, a arrêté des dispositions concernant les droits et obligations des enseignants des Écoles européennes contenues, dans leur version actuelle, dans le statut du personnel enseignant et le régime applicable aux chargés de cours, des 4 et 5 décembre 1967, tels que modifiés ultérieurement (ci-après « statut du personnel enseignant »).

- 5 En ce qui concerne le financement des Écoles européennes, le conseil supérieur, selon l'article 13 du statut de l'École européenne, arrête le budget et opère, à l'unanimité, une répartition équitable des charges entre les parties contractantes. L'article 26 du statut de l'École européenne prévoit que le budget, qui est arrêté par le conseil supérieur, est alimenté notamment par les contributions versées par les parties contractantes sur la base de la répartition des charges effectuées par le conseil supérieur et par les subventions des institutions avec lesquelles l'École a conclu des accords. La négociation d'un tel accord avec les Communautés européennes est expressément prévue par l'article 27 du statut de l'École européenne et l'article 4 du protocole concernant la création d'Écoles européennes. Il ressort du dossier que, selon les dispositions financières arrêtées par le conseil supérieur, les États membres versent une contribution égale aux traitements nationaux des enseignants qu'ils détachent et la Commission des Communautés européennes verse une contribution qui couvre le reste du budget, en tenant compte de certaines autres recettes de l'École. Cette contribution de la Communauté est inscrite au budget des Communautés européennes au chapitre des crédits de fonctionnement de la Commission.

- 6 Les enseignants des Écoles européennes sont employés par les administrations nationales respectives et détachés aux Écoles européennes par ces administrations. Ils perçoivent, d'une part, un traitement payé par leurs administrations nationales calculé selon l'échelle des salaires de leur État d'origine et, d'autre part, une somme versée par l'École européenne, ci-après désignée comme « supplément européen ». Ce supplément européen correspond à la différence entre le traitement national et un traitement uniforme, fixé par le statut du personnel enseignant selon le modèle du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

- 7 Le prélèvement d'impôts nationaux sur les traitements des enseignants fait l'objet d'un texte (ci-après désigné comme la « décision de 1957 ») figurant au procès-

verbal d'une réunion, des 25, 26 et 27 janvier 1957, des représentants des six États membres originaires de la Communauté du charbon et de l'acier, qui s'étaient constitués en conseil supérieur de la première École européenne à Luxembourg qui était alors en voie de création, et selon lequel

« le conseil supérieur décide que les membres du personnel enseignant acquitteront leurs impôts sur les traitements ou partie des traitements nationaux. Par contre, les suppléments de traitement résultant de l'application des articles 3, 4, 5 et 9 du statut ainsi que les indemnités versées en application des articles 6, 8, 9, 11 et 12 du statut seront exemptés de tout impôt. En aucun cas, les professeurs ne seront soumis à la double imposition sur leur traitement ».

8 Afin d'uniformiser, malgré les différences entre les impôts nationaux sur le revenu dans les différents États membres, les rémunérations nettes des enseignants, quel que soit leur État d'origine, le conseil supérieur a, en 1966, prévu le paiement d'une « allocation différentielle »; selon l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant,

« au cas où le montant des sommes perçues à titre d'impôts sur le traitement est supérieur au montant du prélèvement qui serait effectué sur le traitement européen en application des règlements prévus pour les fonctionnaires de la Communauté économique européenne portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit de la Communauté, il est accordé une allocation 'différentielle' égale à la différence entre les deux montants dont question ci-dessus ».

9 Par conséquent, les traitements nationaux de tous les enseignants des différentes Écoles européennes sont soumis aux impôts nationaux sur le revenu dans leurs États d'origine. Pour les enseignants des Écoles européennes situées au Luxembourg, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne, quelle que soit leur nationalité, les suppléments européens et les allocations différentielles versés par ces Écoles sont, selon des modalités juridiques et des pratiques administratives différentes, d'une manière ou d'une autre exonérés des impôts nationaux sur le revenu aussi bien dans les États d'origine des enseignants que dans l'État où est située l'École concernée.

10 Au Royaume-Uni, les suppléments européens et les allocations différentielles versés par l'École européenne de Culham aux enseignants de nationalité autre que britannique ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. Le litige au principal porte sur la question de savoir si ces paiements sont en revanche imposables dans le cas des ressortissants britanniques.

- 11 Il ressort du dossier que M. Hurd, ressortissant du Royaume-Uni, a été détaché à l'École européenne de Culham par l'administration britannique. L'inspecteur des impôts a émis des avis d'imposition concernant les suppléments européens que cette École lui a versés pour les années fiscales 1978-1979 et 1979-1980. Il estime que ces sommes sont, comme pour tous les enseignants britanniques de l'École européenne de Culham, imposables étant donné qu'aucune exonération n'est prévue ni dans la législation britannique ni dans le statut de l'École européenne ou le statut du personnel enseignant. Contre ces avis d'imposition, M. Hurd a introduit un recours auprès des Special Commissioners, juridiction de première instance en matière d'impôts sur le revenu.
- 12 M. Hurd a fait valoir que les suppléments de traitement versés par l'École européenne devaient être exonérés d'impôts nationaux en vertu du droit communautaire. Ayant adhéré, comme il y était tenu en vertu de l'article 3 de l'acte d'adhésion, au statut de l'École européenne, le Royaume-Uni aurait de ce fait accepté la « décision de 1957 » et se trouverait, par rapport à celle-ci, dans la même situation que les États membres originaires. En outre, l'article 5 du traité CEE obligerait le gouvernement britannique à respecter cette décision; son inapplication aux ressortissants britanniques constituerait une discrimination interdite par l'article 7 du traité.
- 13 Saisi de ce litige, les Special Commissioners ont estimé que leur décision dépendait d'un certain nombre de questions d'interprétation du droit communautaire. Ils ont donc posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- 1 a) Dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'article 3 de l'acte annexé au traité d'adhésion à la Communauté économique européenne du 22 janvier 1972, la Cour de justice a-t-elle compétence pour statuer à titre préjudiciel sur le point de savoir si une question déterminée est visée par les termes « tout autre accord conclu par les États membres originaires relatif au fonctionnement des Communautés présentant un lien avec l'action de celles-ci » (paragraphe 1 de l'article 3), ainsi que par les termes « déclarations, résolutions ou autres prises de position ... relatives aux Communautés européennes qui sont adoptées d'un commun accord par les États membres » (paragraphe 3 de l'article 3)?
 - b) Dans l'affirmative, le Royaume-Uni est-il soumis, en vertu dudit article 3, à une obligation, relevant du droit communautaire, de mettre en œuvre en droit interne une décision particulière prise à une réunion en janvier 1957,

selon laquelle les membres du personnel enseignant de l'École européenne devraient être exonérés de tout impôt sur leurs traitements et indemnités (autres que la partie de leurs rémunérations correspondant à leurs traitements nationaux), eu égard aux circonstances dans lesquelles cette décision a été prise, à son historique ultérieur, aux actes régissant les Écoles européennes et leur conseil d'administration, ainsi qu'aux réactions des six États membres originaires à cette décision antérieurement à la date d'entrée en vigueur du traité d'adhésion précité (1^{er} janvier 1973)?

- 2) A titre subsidiaire, le Royaume-Uni est-il soumis, en vertu de l'article 5 ou de l'article 7 du traité CEE (et du traité d'adhésion précité) ou de toute autre disposition du droit communautaire (à l'exception de l'article 3 de l'acte annexé au traité d'adhésion), à une obligation, relevant du droit communautaire, de mettre en œuvre en droit interne ladite décision?
- 3) Dans le cas où le Royaume-Uni serait soumis à l'obligation mentionnée à la question 1, sous b), ou à la question 2 ci-dessus, un membre du corps enseignant de l'École européenne créée au Royaume-Uni est-il fondé, en vertu du droit communautaire, à invoquer ladite décision devant les juridictions du Royaume-Uni (en l'absence de mise en œuvre de ladite décision en droit interne du Royaume-Uni)?

Sur la compétence de la Cour

- 14 La première partie de la première question vise en substance à préciser la compétence de la Cour pour interpréter à titre préjudiciel, en vertu de l'article 177 du traité CEE, de même d'ailleurs qu'en vertu de l'article 150 du traité CEEA, l'article 3 de l'acte d'adhésion en relation avec les textes relatifs aux Écoles européennes et leur personnel enseignant.
- 15 Selon l'article 1^{er}, paragraphe 3, du traité d'adhésion, les dispositions concernant les pouvoirs et compétences des institutions telles qu'elles figurent dans les traités CEE et CEEA s'appliquent à l'égard du traité d'adhésion, dont font partie les dispositions de l'acte d'adhésion qui y sont jointes. Les pouvoirs et compétences auxquelles cette disposition se réfère comprennent la compétence préjudicielle de la Cour au titre des articles 177, alinéa 1, du traité CEE et 150, alinéa 1, du traité CEEA. La Cour est donc compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3 de l'acte d'adhésion.

- 16 Toutefois, selon le gouvernement du Royaume-Uni, la Cour ne peut pas, en interprétant l'article 3 de l'acte d'adhésion, se prononcer sur la question de savoir si des dispositions comme le statut de l'École européenne, le protocole concernant la création d'Écoles européennes et les dispositions prises sur la base de ces derniers sont couvertes par cet article; la Cour ne serait pas compétente pour interpréter ces dispositions elles-mêmes et la réponse à cette question supposerait nécessairement une interprétation de ces dispositions.
- 17 Le gouvernement danois est également d'avis que la compétence de la Cour ne peut pas être étendue, par le biais de l'interprétation de l'article 3 de l'acte d'adhésion, à l'interprétation de textes qui ne sont pas visés aux articles 177 du traité CEE et 150 du traité CEEA, mais il admet que la Cour puisse dire si un accord ou une disposition en cause relève ou non des catégories d'actes visés par l'article 3 de l'acte d'adhésion.
- 18 Le gouvernement irlandais estime que, compétente pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion, la Cour peut dire si cette disposition couvre un acte déterminé, mais non se prononcer sur l'effet juridique produit par cet acte à l'égard de l'État membre concerné.
- 19 Selon M. Hurd et la Commission, la compétence de la Cour pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion comprend celle de déterminer les obligations qui découlent pour les États membres des actes qui en relèvent. Ils estiment que les liens fonctionnels, financiers et organisationnels entre les Écoles européennes et les Communautés sont à ce point étroits que le statut de l'École européenne et le protocole complémentaire de 1962 ainsi que les dispositions dérivées du droit des Écoles européennes font partie du « droit communautaire complémentaire » et relèvent, à ce titre, du domaine de la compétence de la Cour.
- 20 Pour résoudre cette question, il convient de constater tout d'abord que la création des Écoles européennes repose non pas sur les traités instituant les Communautés européennes ou sur des actes des institutions communautaires, mais sur des conventions internationales conclues par les États membres, à savoir le statut de l'École européenne et le protocole concernant la création d'Écoles européennes, précités. Ces conventions, de même que les textes, actes et décisions des organes des Écoles européennes pris sur cette base ne rentrent dans aucune des catégories

d'actes visées aux articles 177 du traité CEE et 150 du traité CEEA. Le seul fait que ces conventions présentent des liens avec la Communauté et le fonctionnement de ses institutions ne suffit pas pour les considérer comme partie intégrante du droit communautaire dont l'uniformité d'interprétation dans toute la Communauté relève de la compétence de la Cour. La Cour n'est donc pas compétente pour se prononcer, à titre préjudiciel, en vertu des articles 177 du traité CEE et 150 du traité CEEA, sur l'interprétation de ces textes.

- 21 Toutefois, afin de déterminer le champ d'application de l'article 3 de l'acte d'adhésion au regard de ces textes, il peut être nécessaire de les qualifier et, par conséquent, de les examiner pour autant qu'il est nécessaire à cette fin. Une telle qualification ne peut cependant pas donner à la Cour, par le biais de l'article 3 de l'acte d'adhésion, la compétence pleine et entière pour interpréter les textes en question qui ne lui est pas confiée par les articles 177 du traité CEE et 150 du traité CEEA.
- 22 Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la première question que la Cour est compétente pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion et que cette compétence n'englobe celle d'interpréter les actes visés par cette disposition qu'afin de déterminer son champ d'application, mais non afin de définir les obligations qui en découlent pour les États membres.

Sur l'article 3 de l'acte d'adhésion

- 23 La deuxième partie de la première question vise à savoir si l'article 3 de l'acte d'adhésion impose aux nouveaux États membres l'obligation de mettre en œuvre en droit interne la « décision de 1957 » sur l'exonération d'impôts nationaux.
- 24 M. Hurd soutient que l'article 3 de l'acte d'adhésion comporte pour le Royaume-Uni l'obligation de mettre en œuvre la « décision de 1957 » et d'accorder à tous les enseignants de l'École européenne de Culham l'exonération fiscale pour le supplément européen. Le statut de l'École européenne constituerait un accord au sens du paragraphe 1 de cet article. Les obligations qui en découlent pour un État membre feraient partie de l'« acquis communautaire » que les nouveaux États membres sont tenus d'accepter. Bien qu'adoptée avant la signature du statut de l'École européenne en avril 1957, la décision du conseil supérieur de janvier 1957 serait

devenue obligatoire en application du statut avec la ratification de celui-ci. Sa validité et sa force contraignante auraient d'ailleurs été admises par une longue pratique des États membres qui se seraient sentis liés par la « décision de 1957 ». Le Royaume-Uni lui-même aurait partiellement admis la validité de cette décision en la mettant en œuvre pour les enseignants de l'École de Culham de nationalité autre que britannique.

- 25 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que ni le paragraphe 1 de l'article 3 de l'acte d'adhésion ni son paragraphe 3 ne couvrent la « décision de 1957 ». Celle-ci n'aurait jamais été destinée à avoir un quelconque effet juridique contraignant, le conseil supérieur n'étant d'ailleurs pas compétent pour lier les États membres. En tout cas, cette décision prise en dehors de la présence du Royaume-Uni n'aurait, en droit international, aucun effet pour celui-ci.
- 26 Le gouvernement danois est également d'avis qu'un acte du type de la « décision de 1957 », qui n'était pas destinée à avoir un effet contraignant pour les États membres, ne constitue pas un accord au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion.
- 27 Selon la Commission, la « décision de 1957 », prise par les représentants des gouvernements en tant que tels et non en tant que membres du conseil supérieur, aurait un caractère accessoire par rapport au statut de l'École européenne, qui, quant à lui, constituerait un accord au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion. En tant que condition indispensable pour la réalisation de la structure interne de l'École européenne, laquelle comporterait notamment un niveau uniforme des rémunérations des enseignants, elle serait devenue obligatoire pour le Royaume-Uni avec l'adhésion de celui-ci au statut de l'École européenne.
- 28 La Cour constate tout d'abord que le statut de l'École européenne et le protocole concernant la création d'Écoles européennes, précités, constituent, au sens de la deuxième phrase de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, des accords conclus par les États membres originaires relatifs au fonctionnement des Communautés ou présentant un lien avec l'action de celle-ci, et que le Royaume-Uni, conformément à son engagement en vertu de cette disposition, a adhéré à ces accords. En revanche, la « décision de 1957 », prise par les représentants des États membres qui s'étaient constitués comme conseil supérieur de la première École européenne à Luxembourg qui était alors en voie de création, avait un caractère dérivé par rapport au statut de l'École européenne et ne peut être considérée elle-même comme un accord international au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion.

- 29 L'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion étend l'aquis communautaire que les nouveaux États membres sont tenus d'accepter en raison de leur adhésion aux Communautés à toutes « déclarations, résolutions ou autres prises de position » adoptées d'un commun accord par les États membres qui sont « relatives aux Communautés européennes ». Adoptée aux fins de la mise en œuvre de la convention sur le statut de l'École européenne qui est conclue relative au fonctionnement des Communautés, la « décision de 1957 » fait partie des prises de position couvertes par cette disposition. Par conséquent, les nouveaux États membres se trouvent à l'égard de la « décision de 1957 », en vertu de l'article 3, paragraphe 3, « dans la même situation que les États membres originaires ».
- 30 L'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion n'attache cependant aucun effet juridique additionnel aux actes auxquels il s'applique, mais se borne à stipuler que les nouveaux États membres « respecteront les principes et orientations qui en découlent et prendront les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour en assurer la mise en application ». Il a donc pour fonction de créer pour les nouveaux États membres les mêmes obligations que celles résultant des actes en question pour les États membres originaires sans qu'un nouvel État membre puisse faire valoir que ces actes ont été adoptés hors de sa présence.
- 31 La Commission a encore, notamment lors de la procédure orale, traité la question de savoir si, en vertu du statut de l'École européenne et, plus généralement, en vertu des règles du droit international et compte tenu des pouvoirs que les États membres avaient conférés à leurs représentants au conseil supérieur pour la réunion en question, cette « décision de 1957 » engendre des effets juridiques contraignants. Cette question ne relève toutefois pas de la compétence de la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle en vertu des articles 177 du traité CEE et 150 du traité CEEA, ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus.
- 32 Il convient dès lors de répondre à la deuxième partie de la première question que l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à la décision, adoptée les 25, 26 et 27 janvier 1957 par les représentants des six États membres originaires de la CECA, qui s'étaient constitués comme conseil supérieur de l'École européenne à Luxembourg, sans toutefois rien ajouter à la portée juridique inhérente à cette décision.

Sur l'article 5 du traité CEE

- 33 Les Special Commissioners demandent, par leur deuxième question, en premier lieu, si l'article 5 du traité CEE impose aux États membres une obligation de mettre en œuvre la « décision de 1957 ». Il ressort de la décision de renvoi que cette question vise à savoir si les États membres sont obligés d'exonérer des impôts nationaux les suppléments européens des enseignants des Écoles européennes, situées sur leurs territoires, qui sont leurs ressortissants.
- 34 Selon M. Hurd, l'article 5 comporte, en raison du lien étroit entre les Écoles européennes et les institutions communautaires, l'obligation pour les États membres de ne pas prendre des mesures préjudiciables pour le fonctionnement des Écoles européennes. Or, il faudrait respecter la nécessité, pour les Écoles européennes, d'éviter des discriminations entre les enseignants en ce qui concerne le niveau des rémunérations. En outre, une compensation par les Écoles européennes de la charge résultant des impôts nationaux sur le supplément européen grèverait non seulement le budget des Écoles européennes, mais celui de la Communauté et serait donc directement préjudiciable pour celle-ci. A cet égard, M. Hurd se réfère notamment à l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, précité, et aux conséquences budgétaires de l'octroi de l'allocation différentielle qui y est prévue.
- 35 Le gouvernement du Royaume-Uni observe que la perception d'un impôt sur le supplément européen ne compromettrait pas la réalisation des buts de la Communauté et ne porterait pas préjudice à l'École européenne de Culham. Se référant à l'arrêt de la Cour du 15 septembre 1981 (Lord Bruce of Donington, 208/80, Rec. p. 2205), il estime que pareil raisonnement ne pourrait pas s'appliquer étant donné qu'en l'espèce le fonctionnement interne d'aucune institution communautaire ne serait entravé.
- 36 Il convient de constater que le statut de l'École européenne et le protocole concernant la création d'Écoles européennes s'insèrent dans le contexte de toute une série d'accords, décisions, actes et prises de position par lesquelles les États membres collaborent et coordonnent leurs activités pour contribuer au bon fonctionnement des institutions communautaires et pour leur faciliter l'accomplissement de leurs missions. En effet, la création des Écoles européennes est motivée, ainsi qu'il résulte du premier considérant du statut de l'École européenne, par le fait que la présence aux lieux de travail des institutions communautaires de fonctionnaires

originaires des États membres rend nécessaire l'organisation d'un enseignement dans les langues maternelles des intéressés, et elles sont destinées, comme le précise l'article 1^{er}, alinéa 1, du protocole concernant la création d'Écoles européennes, à l'éducation et l'enseignement en commun d'enfants du personnel des Communautés européennes.

37 Toutefois, une telle coopération des États membres et les règles y relatives ne trouvent pas leur base juridique dans les traités instituant les Communautés européennes et ne font pas partie du droit créé par les Communautés et dérivé des traités. Les dispositions des traités ne s'appliquent donc pas au statut de l'École européenne et aux décisions adoptées sur la base de celui-ci.

38 S'agissant plus précisément de l'article 5 du traité, il convient de relever que cet article impose aux États membres, dans la deuxième phrase de son alinéa 1, l'obligation de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et que, selon son alinéa 2, les États membres sont obligés de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité. Ainsi que la Cour l'a notamment dit dans son arrêt du 10 février 1983 (Luxembourg/Parlement, 230/81, Rec. p. 255), cette disposition est l'expression de la règle plus générale imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération et d'assistance loyales. Ces devoirs, qui se situent dans le cadre des traités, ne peuvent pas être appliqués à des conventions distinctes entre les États membres qui se situent hors de ce cadre comme c'est le cas du statut de l'École européenne.

39 Il en serait autrement si l'application d'une disposition des traités ou du droit dérivé de ceux-ci ou encore le fonctionnement des institutions communautaires était entravé par une mesure prise dans le cadre de la mise en œuvre d'une telle convention conclue entre les États membres hors du champ d'application des traités. Dans une telle hypothèse, la mesure en question pourrait être considérée comme contraire aux obligations découlant de l'article 5, alinéa 2, du traité CEE.

40 C'est dans cette perspective qu'il convient d'examiner si, comme M. Hurd le fait valoir, l'imposition des suppléments européens des enseignants d'une École européenne fait préjudice au fonctionnement des institutions communautaires en raison du mécanisme, ci-dessus décrit, de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant.

- 41 En effet, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, l'École européenne compense, selon les informations données par les parties, par l'octroi d'une allocation différentielle, la charge résultant pour ses enseignants de la perception d'impôts nationaux sur le traitement pour autant que le montant des impôts nationaux perçus sur le traitement dépasse celui du prélèvement qui serait effectué sur ce traitement en vertu des dispositions applicables aux fonctionnaires de la Communauté. Si un État membre soumet les suppléments européens à un impôt national, l'École restitue donc aux enseignants le montant de cet impôt par une allocation différentielle, celle-ci pouvant être imposée à nouveau. Ce mécanisme pourrait théoriquement se répéter à l'infini. Il est vrai qu'en l'espèce, la législation nationale permet, comme l'a fait valoir le gouvernement britannique, de mettre fin à une telle répétition par un calcul simplifié.
- 42 La charge financière de ce mécanisme incombe en totalité au budget de la Communauté, étant donné que, comme il a été expliqué ci-dessus, celle-ci compense la différence entre la somme des revenus propres de l'École et les traitements nationaux des enseignants, d'une part, et le montant global du budget de l'École européenne, d'autre part. Tout paiement additionnel que l'École effectue en vertu de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant grève donc directement le budget de la Communauté.
- 43 Pour apprécier le caractère préjudiciable des conséquences qui résultent pour la Communauté d'une telle pratique d'un État membre, il ne suffit pas de prendre en considération le seul cas de M. Hurd ou des enseignants britanniques de l'École européenne de Culham, mais il faut évaluer également la situation qui pourrait résulter d'une application dans d'autres États membres de pratiques analogues.
- 44 La généralisation d'une attitude comme celle adoptée par les autorités britanniques dans le cas de M. Hurd entraînerait, à la charge du budget communautaire et en faveur du budget national, un véritable transfert de fonds et aurait, sur le plan financier, des conséquences directement préjudiciables pour la Communauté. Un État membre pourrait ainsi, d'une manière unilatérale, porter atteinte au système de financement de la Communauté et de répartition des charges financières entre les États membres.
- 45 De telles conséquences ne sauraient être admises. Le comportement qui est à leur origine méconnaît le devoir de coopération et d'assistance loyales qui incombe aux États membres à l'égard de la Communauté et qui trouve son expression dans

l'obligation, prévue à l'article 5 du traité CEE, de faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission et de ne pas mettre en péril la réalisation des buts du traité.

- 46 Dans ce contexte, les Special Commissioners visent à savoir, par leur troisième question, si l'interdiction, découlant de l'article 5 du traité CEE, de percevoir des impôts nationaux sur le supplément européen des enseignants d'une École européenne est susceptible de produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables et si, par conséquent, M. Hurd est fondé de l'invoquer devant les juridictions du Royaume-Uni.
- 47 Pour qu'une disposition produise des effets directs dans les relations entre les États membres et leurs justiciables, il faut, selon une jurisprudence constante de la Cour, qu'elle soit claire et inconditionnelle et qu'elle ne soit subordonnée à aucune mesure d'exécution discrétionnaire.
- 48 Cette condition n'est pas remplie dans le cas de l'obligation, en question en l'espèce, découlant de l'article 5 du traité CEE et visant à ne pas porter atteinte, par des mesures unilatérales, au système de financement de la Communauté et de répartition des charges financières entre les États membres. Les différences qui existent sur ce point entre la pratique des États membres concernant les modalités et procédures de l'exonération des enseignants de la taxation montrent en effet que le contenu de cette obligation n'est pas suffisamment précis. Il appartient à chaque État membre concerné de décider lui-même les modalités par lesquelles il entend éviter que sa pratique fiscale à l'égard des enseignants des Écoles européennes produise des effets préjudiciables pour le système de financement de la Communauté et de répartition des charges financières entre les États membres.
- 49 Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la deuxième question, en combinaison avec la troisième question, que le devoir de coopération et d'assistance loyales qui incombe aux États membres à l'égard de la Communauté et qui trouve son expression dans l'obligation, prévue à l'article 5 du traité CEE, de faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission et de ne pas mettre en péril la réalisation des buts du traité leur interdit de soumettre à leurs impôts nationaux les traitements versés par les Écoles européennes à leurs enseignants si la charge résultant d'une telle perception d'impôts nationaux incombe au budget de la Communauté, et que cette obligation ne produit pas d'effets directs susceptibles d'être invoqués dans les relations entre les États membres et leurs justiciables.

Sur l'article 7 du traité CEE et sur les principes généraux du droit communautaire

- 50 La deuxième question posée par les Special Commissioners vise en outre à savoir si l'article 7 du traité CEE ou toute autre disposition du droit communautaire comporte une obligation pour un État membre d'étendre l'exonération des impôts nationaux sur le revenu qu'il accorde aux enseignants de l'École européenne ressortissants d'un autre État membre aux enseignants de sa propre nationalité, et plus particulièrement de leur appliquer la « décision de 1957 ».
- 51 Selon M. Hurd, le fait que le Royaume-Uni accorde l'exonération fiscale aux enseignants d'autres nationalités, et non aux enseignants britanniques, constitue une discrimination en raison de la nationalité, contraire à l'article 7 du traité CEE.
- 52 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que, s'agissant d'une matière étrangère au domaine d'application du traité CEE, l'article 7 ne peut être utilement invoqué. En outre, cet article n'obligerait pas les États membres à accorder à leurs ressortissants le même traitement qu'à ceux des autres États membres.
- 53 A cet égard, il y a lieu d'observer d'abord qu'il n'est pas contesté entre les parties qu'en fait les rémunérations des enseignants autres que britanniques de l'École européenne à Culham ne sont pas soumises aux impôts britanniques. La décision sur la question, controversée entre les parties, de savoir si cette différence de traitement est effectivement couverte par des dispositions du droit national ou des conventions relatives à la double imposition et quelles sont ces dispositions, n'appartient pas à la Cour. Il convient donc de répondre à la question posée par la juridiction nationale en se basant sur l'hypothèse d'un État membre dont la législation prévoit effectivement une telle différence de traitement selon la nationalité des enseignants d'une École européenne située sur son territoire.
- 54 Afin de répondre à cette question, il y a lieu d'examiner si une telle situation relève, comme l'exige l'article 7 du traité CEE, du « domaine d'application du présent traité ». Il est vrai que les enseignants des Écoles européennes peuvent être considérés comme des travailleurs au sens de l'article 48 du traité CEE qui ont, lorsqu'ils sont employés dans une École située dans un autre État membre, fait usage de leur droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Il en est cependant autrement dans le cas d'un enseignant qui est ressortissant de l'État membre où se trouve l'École européenne en question et qui ne s'est pas déplacé à l'intérieur de la Communauté pour entrer au service de cette École.

- 55 Comme la Cour l'a déjà jugé dans ses arrêts du 28 mars 1979 (Saunders, 175/78, Rec. p. 1129) et du 27 octobre 1982 (Morson et Jhanjan, 35 et 36/82, Rec. p. 3723), le principe de non-discrimination consacré par l'article 7 du traité CEE, tout comme l'expression spécifique qu'il a trouvée dans l'article 48, ne peuvent être appliqués à des situations purement internes à un État membre qui ne présentent aucun lien de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire. Le seul fait que des ressortissants d'un État membre sont engagés par une École européenne située sur le territoire de celui-ci ne suffit pas pour les faire bénéficier des règles communautaires concernant la libre circulation des travailleurs et pour limiter la compétence de cet État membre de prévoir à leur égard des mesures plus restrictives que celles appliquées aux ressortissants d'autres États membres.
- 56 Il s'ensuit que l'article 7 du traité CEE ne saurait être invoqué pour interdire à un État membre de soumettre le personnel enseignant d'une École européenne située sur son territoire, à un traitement fiscal qui est plus défavorable pour ses propres ressortissants que pour les ressortissants d'un autre État membre.
- 57 M. Hurd s'est encore référé aux principes généraux du droit communautaire, et notamment aux principes de la protection de la confiance légitime, de l'« estoppel » et de la solidarité communautaire dont il résulte, selon lui, que le Royaume-Uni est obligé de respecter la décision de 1957.
- 58 A cet égard, il suffit d'observer qu'il n'apparaît pas que les principes invoqués par M. Hurd aient, dans un cas comme celui de l'espèce, un caractère autonome par rapport à l'obligation que l'article 5 du traité CEE impose aux États membres. En ce qui concerne la confiance légitime, il convient de constater que, du fait de l'application de l'article 24, paragraphe 2, du statut du personnel enseignant, la charge financière résultant pour lui d'une perception d'impôts sur le supplément européen serait limitée.
- 59 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question posée que ni l'article 7 du traité CEE ni les principes généraux du droit communautaire n'imposent à un État membre de mettre en œuvre la décision précitée de 1957 et d'exonérer des impôts nationaux pour les traitements des enseignants d'une École européenne, située sur son territoire, lorsque ces enseignants sont ressortissants de cet État membre.

Sur les dépens

60 Les frais exposés par les gouvernements du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par les Commissioners for the special purposes of the Income Taxes Act, par décision du 14 février 1984, dit pour droit:

- 1) La Cour est compétente pour interpréter l'article 3 de l'acte d'adhésion. Cette compétence n'englobe celle d'interpréter les actes visés par cette disposition qu'afin de déterminer son champ d'application, mais non afin de définir les obligations qui en découlent pour les États membres.
- 2) L'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à la décision, adoptée les 25, 26 et 27 janvier 1957 par les représentants des six États membres originaires de la CECA, qui s'étaient constitués comme conseil supérieur de l'École européenne à Luxembourg, sans rien ajouter à la portée juridique inhérente à la décision.
- 3) Le devoir de coopération et d'assistance loyales qui incombe aux États membres à l'égard de la Communauté et qui trouve son expression dans l'obligation, prévue à l'article 5 du traité CEE, de faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission et de ne pas mettre en péril la réalisation des buts du traité leur interdit de soumettre à leurs impôts nationaux les traitements versés par les Écoles européennes à leurs enseignants si la charge résultant d'une telle perception d'impôts nationaux incombe au budget de la Communauté. Cette obligation ne produit pas d'effets directs susceptibles d'être invoqués dans les relations entre les États membres et leurs justiciables.

- 4) Ni l'article 7 du traité CEE ni les principes généraux du droit communautaire n'imposent à un État membre de mettre en œuvre la décision précitée de 1957 et d'exonérer des impôts nationaux les traitements des enseignants d'une École européenne, située sur son territoire, lorsque ces enseignants sont ressortissants de cet État membre.

Everling	Bahlmann	Joliet	Bosco	
Koopmans	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 janvier 1986.

Le greffier
P. Heim

Le président f.f.
U. Everling
président de chambre