ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
11 juillet 1985 *

Dans l'affaire 236/82,

A. Brautigam, fonctionnaire du Conseil des Communautés européennes, à Hoeilaart, représenté par M^me^ A. W. Schaper-Van Manen, avocat à La Haye, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M^me^ J. Jansen-Housse, boîte postale 16, Steinfort,

partie requérante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M^e^ A. Jossart, avocat à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. Käser, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en annulation du refus du Conseil de donner suite à une demande d'application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII au statut, ainsi qu'en réparation des dommages et intérêts y relatifs,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, M. T. Koopmans et R. Joliet, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 21 mars 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: le néerlandais.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 septembre 1982, M. Arthur Brautigam, fonctionnaire au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision 629/82 du secrétaire général du Conseil, du 18 juin 1982, révoquant l'autorisation exceptionnelle accordée au requérant, au titre de l'article 17, paragraphe 2, sous c), de l'annexe VII au statut, à faire transférer une partie de sa rémunération en marks allemands, ainsi qu'à l'annulation du rejet de sa réclamation contre le refus de l'administration du Conseil de donner suite à sa demande d'appliquer à son égard l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII au statut.

2 L'article 17 de l'annexe VII au statut prévoit dans son paragraphe 2:

« 2) Dans les conditions fixées par une réglementation établie d'un commun accord par les institutions des Communautés après avis du comité du statut, le fonctionnaire peut:

a) faire transférer régulièrement, par l'entremise de l'institution dont il relève, une partie de ses émoluments ne dépassant pas le montant qu'il perçoit au titre de l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation:

— soit dans la monnaie de l'État membre dont il est ressortissant,

— soit dans la monnaie de l'État membre dans lequel se trouve situé son domicile propre ou la résidence d'un membre de sa famille à charge,

— soit dans la monnaie du pays de son affectation précédente ou du pays du siège de son institution, à condition qu'il s'agisse d'un fonctionnaire affecté en dehors du territoire des Communautés;

b) faire effectuer des transferts réguliers dépassant le plafond indiqué sous a) *in limine* pour autant qu'ils soient destinés à couvrir des dépenses résultant notamment de charges régulières et prouvées que l'intéressé aurait à assumer en dehors du pays du siège de son institution ou du pays où il exerce ses fonctions;

c) être autorisé, à titre tout à fait exceptionnel et pour des cas dûment justifiés, à faire transférer, indépendamment des transferts réguliers précités, les montants dont il désirerait pouvoir disposer dans les monnaies visées sous a). »

3 La réglementation fixant les modalités d'application de cette disposition, applicable aux faits de l'espèce, est entrée en vigueur le 1er janvier 1980 avec effet au 1er avril 1979. Selon l'article 2 de cette réglementation sont à considérer comme des dépenses justifiant des transferts au titre de l'article 17, paragraphe 2, sous b), les frais d'études des enfants à charge, les versements destinés à toute autre personne et correspondant à une obligation familiale, les contributions destinées soit à la constitution de pensions d'ancienneté complémentaires, soit à constituer des rentes ou des comptes d'épargne en faveur des enfants à charge handicapés, toujours dans certaines limites, et ensuite le remboursement d'un prêt hypothécaire remboursable pendant sept ans au moins et relatif soit à l'acquisition d'un terrain à bâtir pour maison individuelle, soit à la construction, l'achat ou la transformation d'une première habitation ou, le cas échéant, d'une deuxième habitation dans un pays des Communautés, ainsi que les rentes viagères et les primes d'assurance vie-invalidité ou de contrats d'épargne-logement relatifs à ces opérations immobilières. L'article 3 prévoit que l'ensemble des transferts réguliers au titre des points a) et b) de l'article 17, paragraphe 2, ne peut dépasser 35 % de la rémunération mensuelle nette. L'article 5 reprend le point c) de l'article 17, paragraphe 2.

4 M. Brautigam, qui est de nationalité néerlandaise, a conclu successivement en 1978 et 1979 deux contrats de prêt hypothécaire d'une durée de quinze ans, en vue de financer l'acquisition d'un terrain à bâtir en Belgique et la construction d'une maison d'habitation sur ce terrain. Ces contrats ont été conclus avec une banque allemande, la Commerzbank AG, ayant son siège à Düsseldorf et disposant d'une succursale à Bruxelles. Les prêts et les obligations de paiement y relatives ont été libellés en marks allemands.

5 Le 12 janvier 1982, le requérant a introduit auprès de l'administration du Conseil une demande en application de l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII, visant à faire transférer une partie de ses émoluments dépassant le montant de son indemnité de dépaysement, en règlement de ses obligations de paiement à son créancier hypothécaire. Une demande similaire, introduite en octobre 1979, ayant été rejetée au motif que le transfert sollicité en marks allemands ne rentrait dans aucune des catégories prévues à l'article 17, paragraphe 2, sous a), le requérant a précisé, dans une note accompagnant sa nouvelle demande, que celle-ci était fondée sur l'article 17, paragraphe 2, sous b). Par une note du 29 janvier 1982, l'administration du Conseil lui a fait savoir qu'elle ne pouvait pas donner suite à sa demande, étant donné que l'emprunt hypothécaire pour le remboursement duquel le transfert avait été sollicité lui avait été accordé en Belgique par une filiale bancaire installée en Belgique pour un bien immeuble situé en Belgique et que les conditions de l'article 17, paragraphe 2, sous b), n'étaient donc pas remplies.

6 Contre ce refus, le requérant a introduit, le 8 février 1982, une réclamation en faisant valoir que les transferts en marks allemands sollicités constituent des charges régulières en dehors du pays où il exerce ses fonctions. En effet, son créancier serait une société de droit allemand ayant son siège en Allemagne, la succursale de la Commerzbank à Bruxelles faisant partie intégrante de la société allemande et n'agissant pas pour son propre compte. Sa demande portant sur un transfert identique à ceux effectués couramment par l'administration au profit du Beamtenheimstättenwerk (ci-après BHW), le refus constituerait une discrimination par rapport aux fonctionnaires bénéficiant de l'application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), pour régler leurs dettes hypothécaires en marks allemands auprès du BHW.

7 Par décision 211/82 du 23 mars 1982, le secrétaire général du Conseil a autorisé le requérant, à titre tout à fait exceptionnel, à faire transférer une certaine partie de sa rémunération mensuelle, à partir du mois d'avril 1982 jusqu'au mois de mars 1983 inclus, l'autorisation prenant fin même avant l'échéance de cette période en cas de changement de la situation sur la base de laquelle elle avait été prise. Cette décision était basée sur l'article 17 de l'annexe VII au statut et l'article 5 de la réglementation fixant les modalités d'application. Par une note du 29 mai 1982, adressée au directeur général de l'administration, le requérant déclarait se contenter de cette solution, tout en soulignant que la décision était apparemment fondée sur l'article 17, paragraphe 2, sous c), alors que sa demande visait expressément l'application du point b) de cette disposition et qu'il s'attendait à la prorogation tacite de la décision aussi longtemps que subsistait le motif qu'il avait invoqué, à savoir l'existence de ses obligations hypothécaires en marks allemands.

8 Il résulte de la correspondance ultérieure que la situation particulière à laquelle la décision 211/82 se référait était la situation en matière de convertibilité des rémunérations, l'Institut belgo- luxembourgeois de change ayant, à cette époque, suspendu la pleine convertibilité des traitements des fonctionnaires payés en francs belges ou luxembourgeois.

9 Par décision 629/82, du 18 juin 1982, le secrétaire général du Conseil, considérant que la situation sur la base de laquelle la décision 211/82 avait été prise n'existait plus, a révoqué, à partir du mois de juillet 1982, l'autorisation exceptionnelle accordée à M. Brautigam, « en ce qu'elle concerne des virements en deutsche Mark à la Commerzbank concernant un prêt hypothécaire contracté en Belgique ». Le secrétaire général ajoutait que les autres transferts par l'entremise du secrétariat général du Conseil d'une partie de la rémunération de M. Brautigam éventuellement autorisés dans les limites de l'article 2 de la réglementation fixant les modalités d'application étaient maintenus dans la limite de 35 % de sa rémunération nette.

10 Par une note du 30 juin 1982, le requérant a demandé un réexamen de cette décision à la lumière de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII. A cet égard, il a notamment attiré l'attention sur le fait que sa demande avait été sans rapport avec les mesures de l'Institut belgo-luxembourgeois du change en matière de convertibilité des rémunérations. Le requérant n'avait pas sollicité, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, sous c), une autorisation exceptionnelle, étant donné qu'il avait déjà obtenu, dès le 9 mars 1982, une autorisation individuelle de l'Institut belgo-luxembourgeois de change à convertir, en raison de ses obligations hypothécaires, plus de 25 % de son traitement au taux du marché réglementé. Pendant la période des mesures restrictives en matière de convertibilité, sa situation n'aurait donc pas été différente de celle antérieure à cette période.

11 Le 26 juillet 1982, le secrétaire général du Conseil lui a fait parvenir une note de réponse confirmant que la décision 211/82 constituait effectivement une mesure exceptionnelle pour pallier les effets négatifs de la situation en matière de convertibilité et que cette décision ne pouvait être maintenue du moment que la pleine convertibilité des rémunérations avait été réinstaurée.

12 Il ressort du dossier qu'à la suite du retrait de l'autorisation de faire transférer une partie de sa rémunération à la Commerzbank, le requérant a conclu un contrat d'épargne avec le BHW et qu'il a obtenu, en vertu de l'article 17, paragraphe 2,

sous b), une autorisation de faire transférer un montant à concurrence d'environ 35 % de sa rémunération nette au BHW. Le requérant explique à cet égard, documents à l'appui, que cette opération n'est pas liée à un contrat de prêt hypothécaire avec le BHW, mais que les épargnes auprès du BHW sont utilisées périodiquement pour effectuer un remboursement du prêt hypothécaire auprès de la Commerzbank. Cette opération ne pourrait cependant pas entièrement compenser le préjudice découlant du refus du Conseil d'autoriser des transferts directs à la Commerzbank.

13 A l'appui de son recours, le requérant invoque deux séries de moyens. Dans la mesure où le recours tend à l'annulation de la décision 629/82, il soutient que le retrait de l'autorisation exceptionnelle à faire transférer une partie de sa rémunération en marks allemands enfreint la protection de la confiance légitime et des droits acquis, sa situation en matière d'obligations hypothécaires en marks allemands étant inchangée. A cet égard, la motivation de la décision, pour autant qu'elle s'attache au rétablissement de la pleine convertibilité des rémunérations, serait en outre erronée. En deuxième lieu, le requérant fait valoir que le rejet de sa réclamation constitue une violation de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII et du principe de non-discrimination.

14 Le Conseil conteste la recevabilité aussi bien que le bien-fondé du recours.

Sur la recevabilité

15 Le Conseil soutient, en premier lieu, que, dans la mesure où le recours est dirigé contre la décision 629/82, il n'est pas précédé d'une réclamation conformément à l'article 91, paragraphe 2, du statut, et, pour autant qu'il tend à l'annulation du rejet de la réclamation du 8 février 1982, il est tardif.

16 Selon le requérant, la décision 629/82 du 18 juin 1982, précisant que l'autorisation exceptionnelle accordée par décision 211/82 est annulée en ce qu'elle concerne des virements en marks allemands à la Commerzbank concernant un prêt hypothécaire contracté en Belgique, est à considérer comme une décision explicite de rejet de sa réclamation du 8 février 1982, décision intervenue après le rejet implicite de cette réclamation. Dès lors, cette décision aurait fait courir à nouveau le délai de recours en vertu de l'article 91, paragraphe 3, deuxième tiret, du statut. A titre subsidiaire, il fait valoir que l'échange de notes à la suite de la décision 629/82 constitue une procédure de réclamation supplémentaire précédant le présent recours.

17 Il y a lieu d'observer tout d'abord que l'échange de notes et décisions précédant le recours se caractérise par une confusion persistante entre les parties quant aux objectifs poursuivis de part et d'autre. En effet, le requérant a continuellement demandé l'application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), pour faire face à ses obligations hypothécaires libellées en marks allemands. L'administration du Conseil a refusé de donner suite à cette demande, en se référant d'abord à l'article 17, paragraphe 2, sous a), que le requérant n'avait pas invoqué. A la suite de sa réclamation, le Conseil lui a accordé une autorisation exceptionnelle au titre de l'article 17, paragraphe 2, sous c), qu'il n'avait pas sollicitée. Le requérant a accepté cette autorisation en guise de réponse à sa réclamation, tout en attirant l'attention sur la base juridique de celle-ci, à son avis erronée.

18 Il en résulte qu'à l'époque, le Conseil n'a ni précisé les motifs l'ayant conduit à prendre la décision 211/82, ni clarifié la raison d'être de celle-ci par rapport à la réclamation du requérant. Eu égard à la nationalité du requérant et à la monnaie dans laquelle les transferts en question devaient être effectués, l'autorisation exceptionnelle accordée par la décision ne pouvait, au surplus, être fondée sur l'article 17, paragraphe 2, sous c). Dans ces conditions, le requérant pouvait considérer cette décision comme une réaction explicite à sa réclamation. Dès lors, le recours ne saurait être considéré comme dirigé tardivement à un rejet implicite de la réclamation.

19 En deuxième lieu, le Conseil fait valoir que le requérant n'a plus d'intérêt à poursuivre son action, étant donné qu'il aurait été entre-temps autorisé à faire transférer, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII au statut, un montant mensuel en marks allemands correspondant au maximum de 35 % de sa rémunération mensuelle nette, prévu à l'article 3 de la réglementation fixant les modalités d'application.

20 Le requérant précise que l'autorisation à effectuer des transferts aux fins de son contrat d'épargne-logement avec le BHW ne peut pas compenser les désavantages résultant du refus du Conseil d'autoriser des transferts directs à la Commerzbank, en vue de ses obligations hypothécaires.

21 Il suffit d'observer sur ce point que l'intérêt à agir dans le chef du requérant subsiste dans la mesure où les agissements du Conseil n'ont pas produit, pour le requérant, les effets d'une application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), telle qu'initialement sollicitée par lui.

Sur le fond

22 Il y a lieu d'examiner d'abord les moyens dirigés contre le rejet de la réclamation du requérant.

23 Dans un premier moyen, le requérant soutient que le refus du Conseil d'appliquer l'article 17, paragraphe 2, sous b), à son égard repose sur une interprétation contraire à l'objectif de cette disposition.

24 A cet égard, il fait valoir que, conformément à l'arrêt du 4 février 1982 (Adam, 828/79, Rec. p. 269), l'article 17, paragraphe 2, sous b), a pour but de permettre au fonctionnaire affecté dans un pays à monnaie faible de consacrer à ses obligations financières en monnaie forte une même partie de sa rémunération globale qu'un fonctionnaire affecté dans un pays à monnaie forte. Le choix de la monnaie pour les transferts relevant du point b) de l'article 17, paragraphe 2, n'étant pas limité par une condition de nationalité ou d'origine à l'instar de celle prévue aux points a) et c), la seule condition à prendre en considération serait celle de savoir si les transferts concernent des charges régulières en dehors du pays d'affectation. Cette notion ne devrait pas être prise dans un sens littéral, car, du point de vue économique, ce ne serait pas le lieu du siège du créancier ou le lieu du paiement effectif, mais uniquement la monnaie contractuelle qui détermine si les charges en question sont supportées en dehors du pays d'affectation. En l'occurrence, les charges du requérant seraient des obligations hypothécaires à une société allemande, qui sont libellées en marks allemands et régies par les conditions du marché allemand des capitaux. Elles devraient donc être considérées comme des charges supportées par lui en dehors de la Belgique. Sous ce rapport, il serait sans importance que le contrat de prêt ait été conclu en Belgique et que l'habitation grevée de l'hypothèque soit située en Belgique.

25 Selon le Conseil, l'application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), est liée à la localisation des charges et des dépenses y relatives en dehors du pays d'affectation. Il estime que la monnaie dans laquelle les obligations sont libellées ne peut pas entrer en considération pour situer le lieu des charges en cause, le choix d'une monnaie contractuelle autre que celle du pays d'affectation n'impliquant pas nécessairement que les charges découlant du contrat sont supportées en dehors du pays d'affectation. L'application d'un tel critère permettrait aux fonctionnaires de contourner le principe selon lequel la rémunération du fonctionnaire est payée dans la monnaie du pays où il exerce ses fonctions. En l'espèce, la monnaie dans laquelle les obligations hypothécaires étaient exprimées constituerait le seul élément de rattachement à la République fédérale d'Allemagne.

26 Il y a lieu d'observer, tout d'abord, qu'aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, les sommes dues au fonctionnaire sont payées au lieu et dans la monnaie du pays où il exerce ses fonctions. Pour résoudre le problème d'interprétation soulevé par le requérant, il convient d'examiner le contenu et les objectifs des dérogations à cette règle générale prévues au paragraphe 2 du même article, telles que précisées dans la réglementation fixant les modalités d'application de ce paragraphe.

27 L'article 17, paragraphe 2, sous a), prévoit la possibilité, pour le fonctionnaire intéressé, de faire effectuer, par l'entremise de l'institution dont il relève, des transferts d'une partie de sa rémunération dans une monnaie autre que celle du pays de son affectation. Cette facilité est, d'une part, limitée au montant de l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation et, d'autre part, liée à l'utilisation de certaines monnaies correspondant notamment à celles de l'État membre dont le fonctionnaire est ressortissant ou de l'État membre de son domicile propre ou de la résidence d'un membre de sa famille à charge. Le point c) du même paragraphe permet, en outre, à titre tout à fait exceptionnel, des transferts occasionnels également dans les monnaies visées sous a). La nature des exceptions ainsi définies à la règle générale fait ressortir que celles-ci ont pour but de soutenir le fonctionnaire, déplacé pour l'exercice de ses fonctions au lieu de son affectation, dans la gestion des intérêts personnels ou familiaux qu'il pourrait continuer d'avoir, notamment dans le pays d'où il vient ou dans celui de la résidence d'un membre de sa famille à charge.

28 L'article 17, paragraphe 2, sous b), élargit la possibilité prévue sous a) en ce sens qu'il permet des transferts réguliers de montants dépassant le plafond indiqué sous a). Si, en outre, l'application de cette disposition n'est apparemment pas limitée à l'utilisation de certaines monnaies, il résulte toutefois de son libellé que les transferts en question doivent être destinés à couvrir des dépenses résultant notamment de charges régulières que le fonctionnaire aurait à assumer en dehors du pays du siège de son institution ou du pays où il exerce ses fonctions. L'article 2 de la réglementation fixant les modalités d'application, qui définit les catégories de dépenses justifiant de tels transferts, fait apparaître que ces dépenses relèvent notamment de certaines charges de famille, de la constitution de pensions complémentaires et de l'habitat du fonctionnaire, toujours en dehors du pays d'affectation. Dans un but similaire à celui envisagé aux points a) et c), l'exception prévue au point b) vise donc à permettre au fonctionnaire concerné de poursuivre la gestion de certains intérêts, situés en dehors du pays de son affectation et tenant notamment à sa situation de famille, à sa retraite ou à son habitat.

29 Dès lors, la notion de charges régulières en dehors du pays du siège de son institution ou du pays où il exerce ses fonctions, figurant à l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII au statut, et précisée à l'article 2 de la réglementation fixant les modalités d'application, doit être interprétée en ce sens que ces charges relèvent de la gestion de certains intérêts du fonctionnaire concerné, situés en dehors du pays de son affectation et tenant à sa situation de famille, à sa retraite ou à son habitat.

30 Il résulte de ce qui précède que le moyen du requérant, selon lequel l'application de cette exception devrait être déterminée par le simple choix d'une monnaie autre que celle du pays d'affectation, ne peut être retenu.

31 Dans un deuxième moyen, le requérant affirme que les modalités de ses contrats avec la Commerzbank sont pratiquement identiques à celles des prêts couramment conclus par des fonctionnaires communautaires auprès du BHW. A son avis, ni le statut du BHW, qui constituerait d'ailleurs une société de droit privé allemand tout comme la Commerzbank, ni la circonstance que les paiements au BHW en marks allemands sont effectués au siège de cette institution en Allemagne ne pourraient justifier une discrimination de son cas par rapport à celui des fonctionnaires qui bénéficient de l'application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), aux fins de leurs prêts hypothécaires auprès du BHW.

32 Pour le Conseil, le cas du requérant n'est pas comparable à celui des fonctionnaires ayant conclu un prêt hypothécaire auprès du BHW. Initialement, le Conseil a soutenu que le BHW serait un organisme de droit public allemand ayant pour objet d'octroyer des prêts à taux réduits aux fonctionnaires allemands et, par extension, aux fonctionnaires européens. Au cours de la procédure orale, le Conseil a cependant reconnu que, en fin de compte, les transferts en marks allemands au BHW autorisés en application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), pour le remboursement d'emprunts libellés en marks allemands, se distinguent des transferts à la Commerzbank sollicités par le requérant uniquement par le fait qu'ils sont exécutés au siège du BHW en République fédérale d'Allemagne. Il soutient que cette circonstance justifie un traitement différent.

33 Sans examiner la légalité de la pratique des transferts au BHW invoquée par le requérant, problème qui n'est pas soumis à la Cour dans la présente affaire, la Cour doit se borner à constater que la différence entre les deux situations qu'invoque le Conseil, et qui revêt un caractère purement formel, n'est pas de nature à justifier une différence de traitement. Le moyen tiré de la discrimination doit donc être accueilli.

34 Dès lors, il y a lieu d'annuler la décision du Conseil de refuser d'autoriser les transferts à la Commerzbank que le requérant avait sollicités en application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII au statut, décision communiquée au requérant par note du 29 janvier 1982.

35 Dans ces conditions, le requérant n'a plus intérêt à voir annuler la décision 629/82 révoquant la décision d'accorder une autorisation exceptionnelle en vertu de l'article 17, paragraphe 2, sous c), de l'annexe VII.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) La décision du Conseil, communiquée au requérant par note du 29 janvier 1982, de refuser d'autoriser les transferts à la Commerzbank que le requérant avait sollicités en application de l'article 17, paragraphe 2, sous b), de l'annexe VII du statut, est annulée.

2) Le Conseil est condamné aux dépens.

Bosco Koopmans Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juillet 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président de la première chambre

G. Bosco