LA COUR (première chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties au litige supportera les dépens par elle exposés.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg, le 10 décembre 1969.

Monaco Donner Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg, le 10 décembre 1969.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la première Chambre
R. Monaco

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 12 NOVEMBRE 1969 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Dans l'affaire dans laquelle nous avons l'honneur de conclure aujourd'hui, la Cour de justice est appelée à statuer sur la question de savoir si un fonctionnaire de la Commission a reçu, dans la hiérarchie administrative de cette dernière, un rang adapté au caractère de sa fonction et si son classement dans la grille des traitements semble correct.
Les faits sont les suivants :
Le fonctionnaire requérant est entré le 8 octobre 1958 au service de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il a été chargé de la direction des services financiers et son traitement était celui qui correspond au grade A 3. Par décision du 31 mai 1961 et sur la base du règlement financier alors en vigueur, la Commission l'a nommé comptable pour le budget de fonctionnement et, par décision du 19 décembre 1961, comptable pour le budget de recherches. Dans ces fonctions, le requérant était placé directement sous l'autorité du directeur général des finances. Après l'entrée en vigueur du statut des fonctionnaires de la Communauté, il a été titularisé par décision du 6 mars 1963, sans modification de ses fonctions, de son titre et de son classement.
A l'époque déjà, le requérant a estimé que la classification de ses fonctions n'était pas satisfaisante. Il s'est donc adressé à la Commission le 7 septembre 1966 et lui a demandé, dans une réclamation adressée par la voie hiérarchique, d'être classé dans le grade A 2

1 — Traduit de l'allemand.

avec effet rétroactif au 31 mai 1961. Mais sa demande n'a pas abouti. Le 12 décembre 1966, la direction générale de l'administration lui a fait savoir que la Commission estimait que la classification de ses fonctions était conforme aux dispositions du statut des fonctionnaires.

Peu de temps après eut lieu la fusion des exécutifs des trois Communautés. Dans le cadre de la restructuration de l'administration, devenue ainsi nécessaire, le requérant, tout en conservant son classement, a été chargé des fonctions de chef de la division finances, trésorerie, comptabilité, à la direction budget de fonctionnement et finances, par décision de la Commission du 21 mai 1968 avec effet du 4 juin 1968. Se fondant sur une proposition de l'un de ses membres, présentée le 24 juillet 1968, la Commission a décidé, dans une procédure écrite, de nommer le requérant, en sa qualité de chef de la division finances, trésorerie, comptable pour le budget de fonctionnement et pour le budget des recherches et des investissements. C'est ce qui ressort expressément d'une note du secrétariat général de la Commission du 1er août 1968 et du procès-verbal de la réunion de la Commission du 18 décembre 1968. La décision a été formellement notifiée au requérant le 24 mars 1969.

Auparavant déjà, c'est-à-dire le 14 octobre 1968, le requérant, se fondant sur l'article 90 du statut des fonctionnaires, a adressé à la Commission, par la voie hiérarchique, une réclamation dans laquelle il lui demandait de compléter la décision du 30 juillet 1968 en le classant dans le grade A 1. Il faisait valoir que ce reclassement serait conforme à ses fonctions de comptable de la Commission et serait nécessaire pour éviter qu'il se trouve subordonné à des fonctionnaires envers lesquels le comptable doit être absolument indépendant. Il aurait droit au moins à être classé dans le grade A 2 et à la déclaration précisant que ses fonctions correspondaient à celles d'un fonctionnaire de grade A 1.

Le requérant n'a reçu aucune réponse à cette réclamation. Après l'expiration du délai indiqué à l'article 91 du statut des fonctionnaires, il en a conclu que la Commission avait implicitement rejeté sa demande. C'est pourquoi, le 10 février 1969, il a saisi la Cour de justice d'une requête dans laquelle il demande qu'il plaise à celle-ci :

1) Dire pour droit qu'en qualité de comptable il doit se trouver sous l'autorité directe et exclusive de la Commission et être assimilé aux directeurs généraux ordonnateurs des dépenses;

2) Dire que la décision de la Commission du 30 juillet 1968, par laquelle il a été nommé comptable des Communautés, doit dès lors être comprise comme ayant amendé en ce sens la décision du 21 mai 1968 par laquelle il avait été nommé chef d'une division incluse dans la direction budget de fonctionnement et finances;

3) Dire que le grade A 1 doit lui être reconnu à partir du 30 juillet 1968.

Sur le dernier point, le requérant demande *subsidiairement* que la Cour dise au moins que la Commission est tenue, dans les deux mois de l'arrêt à intervenir, d'adapter le rang du requérant à ses fonctions de comptable et d'annuler la décision du 14 décembre 1968 par laquelle elle a implicitement rejeté sa réclamation.

La Commission estime que toutes ces demandes ne sont pas fondées et elle demande donc de les rejeter.

Recherchons maintenant laquelle de ces demandes nous devons accueillir. A cet égard, il nous faut étudier une série d'arguments qui, de l'avis du requérant, peuvent justifier son droit à la modification de son classement et au changement de la structure administrative.

1) La tentative du requérant de classer ses fonctions uniquement à l'aide du

tableau de description des fonctions et attributions des fonctionnaires de la Commission est celle qui a le moins de chance d'aboutir. Ce tableau, que nous avons déjà rencontré dans d'autres affaires, renferme en effet pour les grades supérieurs des critères très généraux, incluant par conséquent une grande marge d'appréciation. D'une manière générale, on peut donc dire que, considérés dans l'abstrait, ces critères permettent rarement de constater que la Commission a fait un usage incorrect de son pouvoir d'appréciation.

En l'espèce, il faut certes concéder que les compétences du comptable de la Commission sont considérables, lors de l'exécution du budget (c'est-à-dire dans le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses ainsi que dans la gestion et la garde des moyens de paiement et des objets de valeur de la Commission). Il en est de même de son activité lors de la rédaction d'états relatifs au patrimoine de la Communauté, de l'établissement du tableau de ses biens et de ses dettes, et du bilan des recettes et des dépenses. Nous pouvons, à cet égard, renvoyer aux articles 22, 26, 27, 35, 41, 42, 43, 44 et 45 du règlement financier du 30 juillet 1968 (Journal officiel n° L 199). Les dispositions de ce dernier font du reste aussi apparaître que le comptable n'est pas seulement chargé d'un contrôle formel. En fait, l'article 26, par exemple, dit que le comptable doit « veiller à la conservation des droits des Communautés » et, selon l'article 43, il doit « suspendre les paiements en cas d'erreur matérielle ou de contestation relative à la validité de l'acquit libératoire ». En conséquence, une disposition spéciale (article 49) prescrit que « tout comptable engage sa responsabilité disciplinaire et éventuellement pécuniaire pour les paiements qu'il effectue ». Il peut aussi « s'assurer, en partie aux frais de la Commission, contre les risques qu'il encourt au titre de l'article 49 ».

Toutefois et bien que les fonctions du comptable aient pris une importance accrue après la fusion des exécutifs, les considérations précédentes ne pourront pas nous permettre d'établir que la Commission a commis une erreur en classant le comptable dans le grade 3 A et en l'intégrant, comme elle l'a fait, dans la hiérarchie administrative. A cet égard, les indications que l'on peut tirer du règlement financier sur la nature des fonctions du comptable sont en effet insuffisantes, et cela surtout parce que la description des fonctions et attributions des fonctionnaires de la Commission mentionne également des pouvoirs de contrôle, de nature comparable dans des catégories inférieures.

2) En réalité, dans des cas comme celui-ci, c'est d'une comparaison avec le classement de fonctionnaires qui exercent des fonctions équivalentes que le requérant a le plus de chance de tirer des arguments. Il fait cette comparaison à divers égards. A son avis, il est surtout important de prendre en considération la position hiérarchique des ordonnateurs, qui interviennent lors de l'exécution du budget, et du contrôleur financier. Comme ils sont classés dans le grade A 1 il doit en être de même du comptable dont les fonctions constituent le corollaire des compétences des ordonnateurs et du contrôleur financier. Examinons donc ce qu'il en est.

a) En ce qui concerne tout d'abord les ordonnateurs — disons-le tout de suite — la description de leurs fonctions dans le règlement financier nous semble déjà justifier des doutes sérieux sur la validité de la comparaison effectuée par le requérant. Le règlement financier nous apprend, en effet, que les ordonnateurs sont en général compétents pour engager les dépenses, constater les droits à recouvrer et émettre les titres de recettes et de paiements (articles 22, 25 et 35 du règlement financier). A cet égard, ils doivent procéder à des vérifications étendues. Selon l'article 32, « la liquidation d'une dépense par les ordonnateurs a pour objet de vérifier l'existence des droits du créancier,

déterminer et vérifier la réalité et le montant de la créance, vérifier les conditions d'exigibilité ». En vertu de l'article 37, « le titre de paiement est accompagné des pièces justificatives originales attestant l'exactitude des sommes à payer, la réception des fournitures ou l'exécution du service ». D'autres fonctions complètent ce tableau. Ainsi, selon l'article 53, « lors de l'adjudication publique de travaux, l'ordonnateur approuve l'attribution définitive du marché ». En vertu de l'article 61, « en cas de cession ou de perte de biens inventoriés, il doit établir une déclaration qui doit constater en particulier l'éventualité d'une obligation de remplacement à la charge d'un agent des Communautés ou d'une autre personne ».

En fait, cette description des fonctions de l'ordonnateur pourrait déjà permettre de conclure qu'elles englobent une responsabilité plus grande que celle des comptables et qu'en conséquence une égalité de traitement ne s'impose pas.

Si nous hésitons cependant à aborder des questions d'appréciation aussi difficiles, il reste toutefois un argument décisif de la Commission. En effet, il n'est pas exact que les ordonnateurs *en tant que tels* ont été classés dans le grade A 1. Ils ont ce grade plutôt parce qu'ils sont *à la tête de directions générales*, donc en raison de leurs fonctions de directeurs généraux qui naturellement dépassent de beaucoup le droit purement budgétaire. C'est ultérieurement que le pouvoir d'ordonnancement est venu s'y ajouter, parce que la Commission a fait usage de la possibilité de déléguer les droits de l'ordonnateur qui lui appartiennent à titre originaire. Du reste, cette délégation n'a pas eu partout la même ampleur, c'est-à-dire que tous les directeurs généraux n'ont pas été chargés d'une responsabilité *uniforme* en matière budgétaire et, en outre, la délégation n'est pas restée limitée à l'échelon des directeurs généraux.

Il est donc certain que la comparaison de ses fonctions avec celles des ordonnateurs n'apporte aucun élément pour apprécier le droit du requérant.

b) Il en est de même de la référence à la situation du contrôleur financier. En réalité, des fonctions de ce dernier plus que de celles du comptable, on peut dire qu'elles constituent le corollaire des compétences des ordonnateurs. En effet, selon les articles 24, 30 et 39 du règlement financier, le contrôleur financier « contrôle l'engagement des dépenses des ordonnateurs et leurs titres de paiement ». En outre, selon l'article 61, son visa est nécessaire à la déclaration des ordonnateurs en cas de cession de biens ou objets inventoriés. Son pouvoir de contrôle, on peut le dire également, a une vaste portée, il s'agit (selon l'article 30) non seulement du contrôle de la disponibilité des crédits, mais encore de celui de la « régularité et de la conformité de la dépense au regard des dispositions applicables ». A cet égard, il convient de ne pas oublier la disposition de l'article 31. Selon cet article, « en cas de refus de visa d'engagement, l'autorité supérieure de chaque institution est saisie pour décision, et, à la suite de celle-ci, le contrôleur financier peut refuser son visa même pour une décision confirmatoire de cette autorité supérieure, lorsque la disponibilité des crédits est en cause. » Pareils pouvoirs exorbitants ne sont pas accordés au comptable. L'importance de la fonction du contrôleur financier, selon le règlement financier, découle encore du fait que, « selon l'article 24 du règlement financier, toutes les décisions concernant la nomination, l'avancement, etc. du contrôleur financier doivent être communiquées pour information au Conseil, alors que pour le comptable l'article 68 ne prévoit qu'une communication à la Commission de contrôle ».

Sans approfondir la question de savoir si le rang d'un directeur général n'a pas été attribué au contrôleur financier du fait déjà que l'unité administrative qu'il dirige doit, de par son ampleur et son importance, être considérée comme une direction générale, nous pensons pouvoir déclarer que la comparaison des

fonctions du requérant avec celles du contrôleur financier ne fait pas apparaître un indice du caractère erroné de son classement. En outre, le fait de savoir que, selon l'article 49, le comptable engage sa responsabilité non seulement disciplinaire, mais éventuellement aussi pécuniaire pour les paiements qu'il effectue, alors que l'article 47 prévoit seulement la responsabilité disciplinaire du contrôleur financier s'il laisse dépasser les crédits ou se rend coupable de négligence grave dans l'exercice de sa mission, ne peut rien y changer. En effet, cela ne dit rien sur le niveau, seul déterminant, des tâches qui leur sont confiées, abstraction faite de ce que la responsabilité financière du comptable est compensée par la possibilité prévue à l'article 49, paragraphe 3, de contracter une assurance dont les frais sont partiellement couverts par la Commission.

3) Le troisième argument du requérant concerne la séparation, prescrite par le règlement financier, des fonctions d'ordonnateur et de comptable et l'indépendance nécessaire de celui-ci par rapport aux ordonnateurs et au contrôleur financier. La Commission de contrôle l'aurait également rappelé à maintes reprises. Le comptable ne devrait donc être directement subordonné qu'à la Commission et responsable devant elle. Comme le requérant doit exercer seul les fonctions prévues dans le règlement financier, il serait incompatible avec les exigences mentionnées d'intégrer l'unité administrative qu'il dirige dans une direction générale et dans une division.

Il faut dire que le point de départ de cet argument est certainement exact. Cela ressort de l'article 22 du règlement financier et du fait qu'après la remise du compte, la Commission donne quitus au comptable. Toutefois, il n'en résulte pas nécessairement que le requérant doive être classé dans le grade A 1. En effet, son indépendance peut être effectivement assurée, même sans ce classement, conformément aux exigences du règlement financier. Tel a été le cas en fait dans la décision de la Commission par laquelle le requérant a été nommé comptable; car nous lisons à son article 2 que « dans l'exercice de leurs fonctions, le comptable et les comptables subordonnés relèvent directement de la Commission ». Ce texte ne peut être compris exactement qu'en ce sens que les fonctionnaires des grades plus élevés et donc également ceux de la direction générale « Budget » ne possèdent aucun droit de donner des instructions au requérant dans sa fonction de comptable. Dans cette mesure, cette affaire présente une certaine analogie avec l'affaire 28-64 [1] dans laquelle il s'agissait de classer les fonctions du contrôleur financier du Conseil de ministres. La Cour a alors mis en évidence que l'indépendance du requérant et la possibilité qu'il a de contrôler les actes accomplis par des fonctionnaires classés dans des grades élevés ne disent rien sur la qualité des activités qui lui incombent et que la circonstance que le requérant est placé directement sous l'autorité d'un directeur général n'est pas déterminante. Il doit en être de même, mutatis mutandis, en l'espèce.

Enfin, nous voudrions souligner avec la Commission qu'en ce qui concerne la structure administrative et l'organisation des services de la Commission, les différents fonctionnaires ne peuvent avoir que des possibilités restreintes d'adresser des réclamations et de provoquer l'exercice d'un contrôle juridictionnel. Au fond, le requérant pouvait simplement alléguer à cet égard que, d'après la description des fonctions et attributions des fonctionnaires de la Commission, pour les fonctionnaires qui lui sont directement subordonnés, il n'existe que la possibilité d'être classés dans le grade A 1. Le texte même de la description des fonctions et attributions montre cependant que cela n'est pas exact. D'après ce texte,

1 — Recueil, XI-1965, p. 323.

en effet, des fonctionnaires de grade A 2 peuvent également, dans certains cas, relever directement de la Commission. En outre, il faudrait souligner que la Commission ne viole bien entendu aucune disposition du statut des fonctionnaires en plaçant d'autres services ou unités administratives sous son autorité directe.
Les références du requérant à l'indépendance nécessaire du comptable et à sa subordination directe à la Commission n'apportent donc aucun argument en faveur de son droit à être classé dans le grade A 1.

4) Il en est de même de son allégation selon laquelle, dans le cadre de la Commission C.E.E., la division qu'il dirige a constitué avec les services « Finances », « Trésorerie » et « Comptabilité » une unité administrative qui a été confiée à un directeur général.
En effet, la Commission a d'avance réfuté cet argument de façon convaincante, en faisant valoir qu'en réalité l'unité administrative de la Commission C.E.E., mentionnée par le requérant, englobait encore d'autres services (soit plus précisément : les divisions budget et contrôles financiers). Mais si la comparabilité fait à ce point défaut, il est constant que l'ancienne structure administrative de la Commission C.E.E. ne peut fournir aucun argument pour l'appréciation de la présente affaire.

5) Enfin, on pourrait encore faire remarquer contre le recours du requérant qu'apparemment aucun des anciens exécutifs n'a attribué à son comptable le rang d'un fonctionnaire de grade A 1. Le classement le plus élevé a au contraire été le grade A 3. En raison de la diversité de l'ampleur des tâches à assumer, cette remarque ne peut pas, il est vrai, constituer un argument décisif. Mais elle représente du moins un indice d'une certaine valeur comme, du reste, la qualification des fonctions correspondantes par les autres organes des Communautés.

6) Il ne nous reste qu'à nous résumer. Nous constatons que le requérant ne peut pas faire valoir que la Commission, parce qu'elle l'a nommé comptable, est tenue d'élever son classement de deux grades pour le classer au grade A 1. La requête doit donc être rejetée comme non fondée. Conformément aux dispositions du règlement de procédure, le requérant doit en conséquence supporter ses propres dépens.