CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 1er OCTOBRE 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire a pour objet l'interprétation de la notion de «traitement de base», qui est utilisée à l'article 3, paragraphe 3, des dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII au statut des fonctionnaires. Le problème se pose dans le cadre du calcul, aux fins de la pension d'ancienneté communautaire, des annuités qui sont reconnues au titre d'une période de service accomplie précédemment; il s'agit en substance d'établir si, pour déterminer le montant du traitement de base, il faut ou non tenir compte de l'incidence du coefficient correcteur sur les chiffres indiqués au tableau figurant à l'article 66 du statut.

Il convient de préciser immédiatement que, d'après l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII au statut, «le fonctionnaire qui entre au sevice des Communautés, après avoir cessé ses fonctions auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale ou d'une entreprise, a la faculté, au moment de sa titularisation, de faire verser aux Communautés: soit l'équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis dans l'administration, l'organisation nationale ou internationale ou l'entreprise dont il relevait, soit le forfait de rachat qui lui est dû par la caisse de pensions de cette administration, organisation ou entreprise au moment de son départ». Le même article prévoit que, lorsque le fonctionnaire fait usage de cette faculté, «l'institution où [il] est en service détermine, compte tenu du grade de titularisation, le nombre des annuités qu'elle prend en compte d'après son propre régime sur la base du montant de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat». La disposition en question ne fixe toutefois pas les critères selon lesquels le nombre des annuités à prendre en considération doit être calculé; ceux-ci sont fixés à l'article 3, paragraphe 3, des dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphe 2 (publiées au Courrier du personnel n° 77 du 29. 7. 1969), lequel prévoit comme base de calcul le montant transféré (de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat) et la conversion de celui-ci «en rente théorique, en fonction des valeurs actuarielles adoptées par les autorités budgétaires ...»; puis cette rente est convertie à son tour «en annuités de pension statutaire *en fonction du traitement de base annuel* correspondant au grade de titularisation».

Dans le cas d'espèce, il se fait que M. Paolo Benassi, qui a été nommé fonctionnaire titulaire à la Commission avec effet à compter du 1er septembre 1975, a

1 — Traduit de l'italien.

exercé la faculté prévue audit article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII, en se prévalant d'une période de service accomplie précédemment en Italie et en faisant verser aux Communautés l'équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté acquis par lui, comme le forfait de rachat qui lui était dû par la caisse de pensions italienne au moment de son départ. Compte tenu du grade de titularisation de l'intéressé, la Commission a fixé la période à prendre en considération aux fins de la pension à deux ans, trois mois et sept jours. Mais par lettre du 17 mars 1980, M. Benassi a introduit une réclamation contre cette décision, en se plaignant de ce que l'administration avait utilisé, pour son calcul, le montant du traitement de base annuel résultant de l'application du coefficient correcteur; il a prétendu que c'est à tort qu'il avait été tenu compte des adaptations de traitement imputables à des variations du coût de la vie, et il a fait observer que l'application du mode de calcul qu'il jugeait correct aurait abouti à la prise en considération d'un nombre d'annuités supérieur aux fins des droits à pension.

La réclamation a été rejetée par la Commission par une note du 2 septembre 1980. Le 30 septembre suivant, M. Benassi a présenté un recours, en concluant à ce qu'il plaise à la Cour déclarer que le traitement de base aux fins du calcul des annuités à considérer comme période de service accomplie, d'après le régime de pension communautaire, devrait être celui indiqué au tableau incorporé à l'article 66 du statut, sans application du coefficient correcteur, et dire en conséquence que la Commission est tenue de modifier son calcul et de lui reconnaître une ancienneté acquise, aux fins des droits à pension, de trois ans, quatre mois et quinze jours.

2. Le statut parle du traitement de base à l'article 62, lequel figure en tête du titre V, chapitre I, 1re section (intitulée: «La rémunération»), mais il le cite seulement en tant qu'un des trois éléments de la rémunération (les deux autres étant les allocations familiales et les indemnités). A l'article 66 figure ensuite un tableau des traitements de base mensuels, afférents à chaque grade et échelon.

Quant au coefficient correcteur, il est mentionné à l'article 64, alinéas 1 et 2, et à l'article 65, paragraphe 2. L'article 64 établit, à l'alinéa 1, que «la rémunération du fonctionnaire exprimée en francs belges (...) est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 %, *selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation*», puis il ajoute, à la fin de l'alinéa 2, que «le coefficient correcteur, applicable à la rémunération des fonctionnaires affectés aux sièges provisoires des Communautés, est, à la date du 1er janvier 1962, égal à 100 %». L'article 65 suivant traite, en revanche, de l'examen annuel du niveau des rémunérations par le Conseil et de la possibilité d'une adaptation de ces dernières (tenant compte, en particulier, de l'augmentation éventuelle des traitements publics et des nécessités du recrutement); le paragraphe 2 dispose qu' «en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif».

Il existe une nette différence entre la fonction qui est attribuée au coefficient

correcteur à l'article 64 et celle que le même mécanisme peut remplir dans le cadre de l'article 65. L'article 64 vise en substance à assurer à tous les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation respectif, une rémunération qui comporte toujours le même pouvoir d'achat: dans cette perspective, la rémunération exprimée en francs belges n'est pas convertie purement et simplement dans la monnaie locale du lieu d'affectation autre que la Belgique et le Luxembourg, mais on lui applique un coefficient qui tient compte des conditions de vie existant aux différents sièges. Il remplit donc une fonction de pure péréquation, qui n'a rien à voir avec les modifications de la rémunération, tant il est vrai que les rémunérations versées aux fonctionnaires en service aux sièges provisoires (qui servent de point de référence) peuvent rester inchangées, alors même que les variations du coût de la vie dans d'autres pays entraînent des modifications des coefficients correcteurs «géographiques». Au contraire, l'eventuel recours au coefficient correcteur aux fins prévues à l'article 65 a en tout premier lieu une incidence sur l'indice fixé pour les sièges provisoires des institutions; le coefficient représente en effet, dans ce cas, un des deux instruments techniques que le Conseil peut utiliser pour adapter les rémunérations de tous les fonctionnaires et agents des Communautés (l'autre instrument étant la modification des chiffres indiqués au tableau figurant à l'article 66, c'est-à-dire celui que le Conseil a utilisé annuellement depuis le 1er janvier 1977). La distinction entre le coefficient correcteur «géographique» et le coefficient d'adaptation générale des rémunérations a du reste été reconnue par la Cour dans l'arrêt du 13 juillet 1978 dans l'affaire 114/77, Jacquemart (Recueil 1978, p. 1697).

Il est hors de doute que le coefficient auquel il est fait référence dans la présente espèce est celui visé à l'article 65: il suffit de considérer qu'il s'agit du coefficient applicable à un fonctionnaire qui est destiné à exercer ses fonctions à un des sièges provisoires des Communautés.

3. Tournons-nous maintenant vers la question essentielle de l'affaire: la notion de traitement de base doit-elle être définie en incluant ou en excluant le coefficient correcteur visé à l'article 65? Compte tenu de la fonction de ce coefficient, que nous venons de clarifier, il ne nous semble pas raisonnable d'attribuer une importance autonome aux chiffres du tableau contenu à l'article 66, indépendamment de l'incidence qu'a exercée sur eux le coefficient correcteur. Ces chiffres, séparés du coefficient, reflètent uniquement la situation existant au moment de l'établissement du tableau, tandis qu'il est bien connu qu'avec l'écoulement du temps et la survenance de variations sensibles dans le pouvoir d'achat du franc belge, ainsi que par suite de modifications des autres éléments indiqués au premier paragraphe de l'article 65, le traitement de base a successivement été «actualisé» par l'application du coefficient correcteur (méthode suivie, en particulier, entre 1972 et 1976). C'est pourquoi nous sommes d'avis que, lorsque l'article 3, paragraphe 3, des dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII parle du traitement de base, il faut se référer, selon la date à laquelle le fonctionnaire a été titularisé, soit aux chiffres cités à l'article 66 du statut, tant qu'ils n'ont pas été modifiés par le coefficient prévu pour les sièges provisoires des institutions, soit aux montants résultant de l'application du coefficient correcteur à ces chiffres

(comme dans le cas d'espèce, qui se situe en 1975), soit enfin aux chiffres du tableau mis à jour par incorporation du coefficient (lorsqu'il s'agit de titularisations postérieures au 1er janvier 1977).

Cette thèse est conforme au principe de non-discrimination. Le concept de traitement de base qui nous paraît correct a en effet pour conséquence que les fonctionnaires seront traités de manière égale, aux fins de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII au statut, indépendamment de la circonstance qu'au moment de leur titularisation, les adaptations de traitement dérivant des variations du coût de la vie ou des autres facteurs indiqués à l'article 65, paragraphe 1, ont été opérées par le mécanisme du coefficient correcteur ou par des mises à jour du tableau figurant à l'article 66. Il nous semble opportun de souligner à cet égard que la différence entre ces deux hypothèses est seulement formelle; rien n'empêche le Conseil de réaliser les objectifs de l'article 65 en modifiant directement les chiffres du tableau, chaque fois que les conditions pour une rectification des traitements de base sont réunies. Le fait qu'on ait décidé, durant quelques années, de laisser le tableau intact, en appliquant toutefois des coefficients correcteurs, n'y change rien en substance; aussi par cette voie les traitements de base sont rectifiés. La thèse du requérant, au contraire, a pour conséquence aberrante que deux fonctionnaires, ayant versé des contributions égales au cours de leur emploi précédent, se verraient reconnaître une ancienneté différente aux fins du régime communautaire des pensions, selon que les variations du coût de la vie postérieures à la promulgation du statut ont été incorporées ou non aux chiffres du tableau figurant à l'article 66.

Nous observerons enfin que notre point de vue correspond à celui exprimé par cette Cour dans l'arrêt déjà cité du 13 juillet 1978 dans l'affaire Jacquemart. Il s'agissait alors d'établir la notion de traitement de base aux fins du calcul de l'indemnité de départ visée à l'article 12 de l'annexe VIII; la Cour a jugé que cette notion «comprend les montants figurant au tableau incorporé à cette disposition (l'article 66), affectés, le cas échéant, du coefficient correcteur adopté pour les sièges provisoires par le Conseil à la suite de l'examen annuel prévu à l'article 65, paragraphe 1» (point 22 des motifs).

4. Selon le requérant, il faut attribuer à l'expression «traitement de base» des significations différentes selon la disposition dans laquelle elle figure; en particulier, le traitement de base mentionné à l'article 12, lettre c), de l'annexe VIII serait différent du traitement de base auquel se réfère l'article 3, paragraphe 3, des dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphe 2, de la même annexe. Cette idée nous semble arbitraire, d'autant plus que les dispositions citées se situent toutes deux dans le contexte des modalités du régime des pensions et que le principe de la cohérence systématique de l'interprétation exige de donner le même sens à une expression qui est utilisée dans plusieurs règles appartenant au même contexte. Nous rappellerons en outre que, dans l'arrêt Jacquemart déjà mentionné, la Cour, après avoir affirmé «qu'on ne saurait (. . .) interpréter l'article 12 c) de

l'annexe VIII du statut comme exprimant la volonté du Conseil de calculer l'allocation de départ sur une base différente de celle du traitement mensuel de base tel qu'il a été voulu et établi par le Conseil en application des techniques d'adaptation du niveau des rémunérations visées à l'article 65», a souligné «qu'une interprétation différente conduirait à la conclusion que l'article 12 c) de l'annexe VIII du statut serait illégale parce qu'incompatible avec le principe de l'égalité des fonctionnaires en ce que deux notions différentes du traitement de base seraient appliquées respectivement à l'article 66 du statut et à l'article 12 de l'annexe VIII sans qu'aucune considération objective ne justifie pareille différence» (points 23 et 24 des motifs). A notre avis, le même raisonnement s'applique aussi en ce qui concerne la notion de traitement de base qui figure dans les dispositions d'exécution de l'article 11, paragraphe 2, de la même annexe VIII.

L'avocat du requérant prétend que, dans la présente affaire, il existe des raisons objectives susceptibles de justifier une notion de traitement de base différente, qui ne tienne pas compte de l'incidence du coefficient correcteur au titre de l'article 65. Il fait remarquer que si la Cour a jugé, dans l'arrêt Jacquemart, que pour calculer l'indemnité de départ il faut partir du traitement indiqué à l'article 66, modifié par le coefficient correcteur, c'est parce que cette indemnité se base sur la rémunération perçue par le fonctionnaire à la fin de sa période de service et qu'elle doit donc en refléter le montant effectif. La situation serait tout à fait différente dans le cas présent: ici, il ne serait pas fait référence à une rémunération précédente effective, mais il s'agirait seulement de calculer, selon des formules mathématiques, une période de service *fictive* accomplie, en tenant compte des contributions versées dans le cadre d'une relation d'emploi précédente.

Cette thèse ne nous semble pas convaincante. Tout d'abord, l'application des formules mathématiques, pour le calcul en question, est liée à deux éléments précis de nature concrète, à savoir, d'une part, au montant transféré (qui reflète le montant des contributions versées par l'intéressé en son temps) et, d'autre part, au montant du traitement de base correspondant au grade de titularisation. Il est donc raisonnable que dans le présent cas aussi, comme pour l'indemnité de départ, l'on tienne compte du montant effectif du traitement de base, tel qu'il résulte de l'application du coefficient correcteur. Nous excluons ensuite que le point de vue de M. Benassi puisse être étayé en tirant argument de la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires, que les diverses institutions ont adoptée en 1974 (et la Commission, en particulier, le 26 septembre 1974). L'avocat du requérant a souligné que, d'après l'article 23, paragraphe 2, de cette réglementation, le montant des contributions est fixé à un certain pourcentage du traitement de base et que le même paragraphe déclare ensuite expressément que «ce montant est affecté du coefficient correcteur applicable aux rémunérations des fonctionnaires en service en Belgique». La circonstance que cette disposition envisage de manière explicite l'incidence du coefficient correcteur pour la détermination du traitement de base conforterait

l'idée qu'en l'absence d'un renvoi exprès dans ce sens, il faut considérer comme traitement de base celui résultant du tableau figurant à l'article 66 du statut. Mais cette idée a déjà été rejetée par la Cour dans l'arrêt précité Jacquemart, où elle a reconnu la nécessité de tenir compte du coefficient correcteur pour déterminer la notion de traitement de base, en se référant à deux dispositions, à savoir l'article 66 du statut et l'article 12, lettre c), de l'annexe VIII, où le coefficient correcteur n'est absolument pas mentionné.

5. Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de rejeter le recours introduit par M. Paolo Benassi contre la Commission par requête du 30 septembre 1980. Quant aux dépens, nous proposons que chacune des parties supporte les siens propres, conformément à l'article 70 du règlement de procédure.