CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 25 FÉVRIER 1975

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Recruté par la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier en 1962, M. Fabrizio Gillet a réalisé une carrière brillante encore que relativement brève.

Il entra en fonction le 15 janvier 1962 en qualité de stagiaire, à un niveau élevé puisqu'il appartenait à la catégorie A et détenait le grade 4, 2e échelon.

Titularisé le 15 juillet suivant, il devait atteindre finalement le grade A 1 et occuper à la Commission des fonctions directoriales.

A la veille de l'adhésion, au 1er janvier 1973, des trois nouveaux États membres des Communautés, le Conseil décida, par règlement n° 2530 du 4 décembre 1972, « d'arrêter à titre temporaire des mesures particulières en vue de favoriser le recrutement, dans les institutions communautaires, de ressortissants de ces États ».

Corrélativement, il prenait les dispositions nécessaires à un dégagement des cadres supérieurs afin de libérer certains emplois.

C'est ainsi que l'article 2 du règlement dispose que : « Dans l'intérêt du service et pour tenir compte des nécessités découlant de l'adhésion aux Communautés de nouveaux États membres, les institutions ... sont autorisées, jusqu'à la date du 30 juin 1973, à prendre, à l'égard de leurs fonctionnaires de grade A 1 à A 5 inclus, des mesures portant cessation définitive des fonctions, au sens de l'article 47 du statut ».

L'article 3, paragraphe I, du même règlement définit les conditions dans lesquelles les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une mesure de cessation définitive de leurs fonctions ont droit :

— pendant une année, à une indemnité égale à leur dernière rémunération d'activité ;

— puis, pendant une période déterminée en fonction de leur âge et de leur ancienneté de service, à une indemnité dégressive fixée en pourcentage de leur traitement de base.

Cette indemnité cesse d'être servie lorsque le fonctionnaire concerné atteint l'âge de 65 ans.

Selon le paragraphe 3 du même article, l'indemnité due pour cessation de service ou de retrait d'emploi est affectée du coefficient correcteur fixé à l'article 82, paragraphe I, du statut, applicable au territoire de l'État membre dans lequel le bénéficiaire justifie avoir fixé sa résidence.

Cette indemnité, exprimée en francs belges, est payée dans la monnaie de l'État de résidence. Mais elle est calculée sur la base des parités visées à l'article 63, alinéa 3, du statut, c'est-à-dire des parités acceptées par le Fonds monétaire international, en vigueur à la date du 1er janvier 1965.

M. Gillet a sollicité le bénéfice de ces dispositions. Sa demande de retrait d'emploi fut acceptée par la Commission.

Mais c'est à propos de la fixation du montant de l'indemnité qui lui est due que le requérant se trouve en désaccord avec la direction générale du personnel qui lui fit application des modalités de calcul fixées aux articles 2 et 3 du règlement.

Or, l'article 5 de ce même texte institue un régime particulier au bénéfice des anciens fonctionnaires de la Communauté du charbon et de l'acier. Les conditions les plus favorables sont, aux termes du deuxième alinéa de cet article, réservées aux fonctionnaires qui, dès avant le 1er janvier 1962, étaient titulaires des grades

A 1 ou A 2. Leurs droits pécuniaires sont déterminés sur la base des dispositions de l'article 42 de l'ancien statut du personnel de la CECA de 1956.

Quant à ceux qui, tout en ayant occupé un emploi dans les services de la Haute Autorité, n'étaient pas titulaires de l'un de ces grades antérieurement au 1er janvier 1962, leurs droits pécuniaires sont fixés sur la base de l'article 34 de l'ancien statut et de l'article 50 du règlement général de la CECA.

Mais, dans un cas comme dans l'autre, le paiement des indemnités dans une monnaie autre que le franc belge demeure soumis à la règle fixée par l'article 63 du statut que nous avons déjà mentionné.

Contestant le mode de calcul de l'indemnité de retrait d'emploi qui lui était servie, M. Gillet a réclamé, en qualité d'ancien fonctionnaire de la Communauté du charbon et de l'acier, le bénéfice du régime le plus favorable, par référence à l'article 42 de l'ancien statut.

A titre subsidiaire, il a demandé tout au moins l'application de l'article 34 de ce statut.

En second lieu, il a contesté l'application de l'article 63 du statut actuellement en vigueur ; selon lui, l'indemnité pour cessation définitive d'emploi devrait lui être versée en lires italiennes, sur la base du taux de change réel aux dates de paiement, et non en fonction de l'ancienne parité monétaire de 1965.

Par note du 7 février 1974, la Commission a fait partiellement droit à la première de ces demandes puisqu'elle a admis, pour la fixation du montant de l'indemnité, l'application de l'article 34 de l'ancien statut.

Mais le requérant ne s'est pas contenté de cette solution. Par le recours dont il vous a saisis, il vous demande d'annuler la décision contenue dans la note de la Commission. Il expose deux chefs de conclusions.

D'une part, il prétend illégal le refus qui lui a été opposé de l'admettre au bénéfice de l'article 42 de l'ancien statut de la CECA.

D'autre part, il persiste à contester le paiement de son indemnité en lires italiennes sur la base des parités officielles en vigueur au 1er janvier 1965.

Il soulève, à l'encontre de l'article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2530/72, une exception d'illégalité, au motif que ces dispositions établiraient une discrimination entre les anciens fonctionnaires de la Communauté du charbon et de l'acier, selon qu'ils étaient en fonction avant ou après le 1er janvier 1962.

Enfin, il met en cause également la légalité de l'article 99 du statut du personnel de la CECA, arrêté en 1962 et portant dispositions transitoires applicables à certains membres de ce personnel.

Tirant les conséquences de cette argumentation, il vous demande d'user du pouvoir de pleine juridiction dont vous disposez, en matière de contentieux de la fonction publique communautaire, pour déterminer le montant de l'indemnité sur les bases qu'il revendique et de même la pension à laquelle il pourra prétendre ultérieurement.

Sur le premier point, Messieurs, nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de rejeter les conclusions de la requête. Le sieur Gillet se prévaut en effet, d'abord de la disparité de traitement que l'article 5 du règlement n° 2530/72 aurait créée entre les anciens fonctionnaires de la CECA en fonction de leur date d'entrée en service ; il soulève, en second lieu, un moyen tiré des droits contractuels qu'il aurait acquis du fait de sa promotion, postérieure à 1962, au grade A 1 dont il était titulaire au moment où il a cessé ses fonctions.

C'est sur ce terrain, précisément, que la thèse du requérant nous paraît inacceptable et se trouve d'ailleurs contredite par une jurisprudence fermement établie et constante de la Cour, fondée sur la nature du lien juridique qui unit les fonctionnaires aux institutions communautaires.

Ainsi que nous avons eu l'occasion de le rappeler dans les affaires Reinarz et Bek-

ker (affaires jointes 177-73, 5-74 et 10-74), ce lien n'est nullement d'essence contractuelle. Il est purement réglementaire, statutaire.

L'autorité communautaire est donc en droit d'apporter à tout moment aux règles du statut les modifications qu'elle estime conformes à l'intérêt du service, à condition que ces modifications soient arrêtées par l'autorité compétente, donc le Conseil, et qu'elles n'aient pas, au détriment des agents, de portée rétroactive ; qu'enfin elles ne soient pas entachées de détournement de pouvoir.

Les fonctionnaires, quant à eux, ne peuvent se prévaloir de droits acquis, sauf dans le cas où le fait générateur de tels droits a été constitué sous l'empire du statut antérieur à la modification décidée par l'autorité compétente.

Or, il est, en l'espèce, constant que le requérant, qui n'est entré en fonction en qualité de stagiaire au grade A 4 que le 15 janvier 1962 et n'a d'ailleurs été titularisé que le 15 juillet suivant, ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 42 de l'ancien statut CECA de 1956 dont le bénéfice est expressément réservé, en vertu de l'article 5 du règlement n° 2530/72, aux fonctionnaires qui, antérieurement au 1er janvier 1962, étaient déjà titulaires des grades A 1 ou A 2.

Aussi bien ne peut-il se prévaloir des dispositions transitoires prévues par l'article 99 du nouveau statut de 1962 qui se réfèrent expressément à cette condition de grade, acquise au 31 décembre 1961, pour bénéficier des droits pécuniaires prévus par l'article 42 de l'ancien statut du personnel.

Ajoutons que, dès l'entrée en vigueur du règlement du Conseil n° 259/68 portant statut unique des fonctionnaires des Communautés européennes, conformément à l'article 24 du traité dit de fusion du 8 avril 1965, le requérant s'est trouvé exclu des dispositions transitoires arrêtées en 1962 en faveur de ceux des fonctionnaires qui n'avaient pas été admis, avant le 1er janvier de cette année-là, au bénéfice du statut de 1956.

En vertu de l'article 2 *in fine* de ce règlement, les dispositions transitoires contenues dans les articles 93 à 105 du statut de 1962 ont cessé de leur être applicables.

La détermination des droits à indemnité du sieur Gillet, après cessation définitive de ses fonctions, ne peut donc, sur le fondement de l'article 5, 1, du règlement n° 2530/72, être opérée que conformément à l'article 34 de l'ancien statut, ainsi d'ailleurs que l'a admis la Commission.

Cette solution trouve, au surplus, appui dans l'arrêt rendu le 2 juillet 1969 dans l'affaire 1-68 — Pasetti-Bombardella/Commission (Recueil 1969, p. 235) — par lequel la Cour a rejeté la prétention d'un fonctionnaire de grade A 3, sous le régime de l'ancien statut, à bénéficier des droits pécuniaires prévus par l'article 42 de ce texte.

Il est d'ailleurs constant, en l'espèce, que le sieur Gillet n'a atteint le grade A 2 qu'à la date du 1er août 1965. Il n'aurait pu prétendre au bénéfice de l'article 42 que s'il avait acquis ce grade avant le 1er janvier 1962.

Quant au moyen tiré de la disparité de traitement entre fonctionnaires suivant qu'ils ont été nommés ou promus dans l'un ou l'autre des grades les plus élevés de la catégorie A à une date déterminée, il est, Messieurs, dénué de fondement. Car les avantages réservés par l'article 5 du règlement n° 2530/72 à ceux qui étaient titulaires de l'un de ces grades avant le 1er janvier 1962, par opposition à ceux qui ne les ont acquis qu'ultérieurement, sont la conséquence normale et légale des dispositions transitoires qui n'ont eu d'autre objet que de conserver des droits effectivement acquis. Aucune règle de droit supérieure au statut ne faisait obligation au législateur communautaire de procurer aux fonctionnaires nommés ou promus après le 1er janvier 1962 les mêmes avantages. Si ces agents sont ainsi traités différemment, il n'y a pas là de discrimination illégale.

Le premier chef des conclusions de la requête ne peut donc qu'être rejeté.

Sur le second chef, qui concerne le paiement de l'indemnité en lires italiennes au taux pratiqué sur le marché libre des changes en vigueur à la date du mandatement, il convient d'observer que, malgré les profondes vicissitudes des taux de change intervenues depuis 1965, les institutions communautaires continuent d'appliquer, au paiement de leurs fonctionnaires, les taux de change résultant des parités acceptées par le Fonds monétaire international et en vigueur à la date du 1er janvier 1965. Il en est encore ainsi, même après le 21 décembre 1971, date à laquelle sont entrés en application les « taux centraux » arrêtés à Washington et pratiqués par les banques centrales dans le cadre du rétrécissement des marges de change et bien que l'accord monétaire européen, dont l'unité de compte s'identifiait à l'unité de compte utilisée dans les textes CECA, ait cessé d'avoir effet à compter du 31 décembre 1972.

Ainsi, pour le requérant qui a fixé sa résidence en Italie, l'indemnité transitoire de cessation de fonction, exprimée en francs belges, est affectée du coefficient correcteur applicable aux fonctionnaires en activité en Italie. Cette indemnité lui est payée en lires au taux de change en vigueur le 1er janvier 1965, soit 12,50 lires pour 1 franc belge. Il est incontestable que la parité réelle, en juin 1974 par exemple, était nettement plus élevée (17,10 lires pour 1 franc belge).

On conçoit, dans ces conditions, l'intérêt que présenterait, pour le requérant, une conversion au taux réel du jour du paiement.

La thèse de la Commission consiste à soutenir que le coefficient correcteur tient compte non seulement du coût de la vie au lieu d'affectation ou de résidence, mais également de la perte due à la dévaluation de la monnaie italienne.

Cette argumentation est peu convaincante puisque les coefficients correcteurs ont été créés et sont établis en fonction seulement du coût de la vie suivant les lieux d'affectation, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de l'article 65.

Le requérant fait remarquer, non sans raison, que la décision du Conseil du 14 mai 1973, la dernière en date à l'époque, dispose, quant à la fixation des coefficients correcteurs, que le relèvement accordé visait à compenser « l'augmentation sensible du coût de la vie » constatée dans les États membres jusqu'au 31 décembre 1972. Or, cette date est antérieure à la décision laissant « flotter » la monnaie italienne. Elle n'était certainement pas destinée à compenser les conséquences de cette nouvelle mesure monétaire.

Toutefois, nous ne pensons pas que l'article 65 soit illégal dans la mesure où son application pratique implique la référence à des parités officielles fixes. Nous ne voyons pas qu'aucun principe général du droit puisse imposer aux institutions communautaires de se référer, indépendamment de l'application des coefficients correcteurs, au cours réel des changes pour le paiement des sommes versées à leurs fonctionnaires ou anciens fonctionnaires.

Cependant, il nous paraît nécessaire de faire certaines réserves sur le système pratiqué par ces institutions.

Si l'on admet, pour les besoins de la cause, que le coefficient correcteur tient compte, dans une certaine mesure, de la dévaluation des monnaies de certains des États membres, la réglementation en vigueur en matière non plus d'indemnité transitoire, mais de pension nous paraît constituer un traitement privilégié au profit des pensionnés.

En effet, l'article 45 de l'annexe VIII du statut permet à ceux-ci de choisir, pour le paiement de leur pension, une monnaie différente de celle du pays où ils résident. Par exemple, un pensionné résidant en Italie peut obtenir que sa pension soit affectée du coefficient correcteur valable pour l'Italie tout en étant payé en francs belges.

Cette disposition a repris celle du règlement général du personnel de la CECA, en vigueur avant 1962, à une époque où aucun coefficient correcteur ne s'offrait au choix des pensionnés.

Dans l'exemple que nous avons choisi, le titulaire de la pension réalise ainsi un bénéfice de change et échappe à la stabilisation de ses ressources alignées sur le niveau des prix du pays où il réside, tout en bénéficiant des augmentations du coefficient correcteur applicable à ce pays, pour reprendre les termes de la commission de contrôle qui n'a cessé de dénoncer cet état de choses depuis 1969.

Bien plus, cette situation aboutit à traiter différemment des titulaires de pension résidant dans le même pays, puisque, selon le cas, la pension est payée dans la monnaie choisie par l'intéressé et peut être affectée d'un coefficient correcteur différent de celui qui est en vigueur pour les pays des sièges provisoires des Communautés. Enfin, le cas échéant, cette pension est convertie en monnaie belge.

A certains égards, on ne voit pas pourquoi cette même faculté ne serait pas reconnue au requérant alors que, par ailleurs, le coefficient correcteur affectant l'indemnité transitoire est celui qui est fixé conformément à l'article 82, 1, du statut, disposition que l'on trouve au chapitre des pensions.

Le sieur Gillet demandait subsidiairement à en bénéficier dans sa réclamation du 1er octobre 1973, à défaut du paiement selon le taux de change réel. De toute façon, il pourra invoquer cet avantage lorsqu'il fera valoir ses droits à une pension de retraite.

Mais il nous semble qu'étendre la situation existant en matière de pension à l'indemnité dégressive versée en vertu de l'article 3 du règlement n° 2530 serait précisément introduire une disparité de traitement entre bénéficiaires de ces indemnités résidant dans le même pays. C'est le régime du paiement des retraites qui devrait être révisé en ce sens que toute pension affectée d'un coefficient correcteur devrait être obligatoirement payée dans la monnaie du pays dont le coefficient est pris en considération.

On peut relever une autre anomalie dans le système de paiement des indemnités transitoires. Il semble bien que les parités visées à l'article 63 du statut et qui servent à calculer la rémunération payée en une monnaie autre que le franc belge diffèrent des cours qui sont utilisés aux fins de la régularisation comptable pour l'exécution du budget. La Commission reconvertit en francs belges, sur la base des parités arrêtées en 1969, la somme convertie en francs belges au taux de 1965. Ainsi, pour deux opérations réalisées dans une même monnaie, des taux différents peuvent être employés : la rémunération ou l'indemnité transitoire est comptabilisée en dépense pour un montant différent de celui qui est réellement décaissé. C'est le cas notamment pour les fonctionnaires affectés en France, au Royaume-Uni et en République fédérale d'allemagne.

En vérité, la Commission paraît admettre, en réponse aux observations de la commission de contrôle, que l'article 63 « ne répond plus entièrement, en cette période d'instabilité monétaire, à l'objectif recherché en 1962, qui consistait à garantir effectivement un même pouvoir d'achat à la rémunération de tous les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation ou de résidence ».

Enfin, le Conseil des ministres semble, lui aussi, avoir admis, dans une réponse du 26 avril 1972 à une question écrite d'un parlementaire européen, « qu'il n'est pas exclu que des mesures monétaires prises au cours des dernières années aient affecté l'égalité du pouvoir d'achat des rémunérations ». Il a, à cette occasion, déclaré qu'il examinerait avec attention toute proposition que la Commission jugerait opportun de lui soumettre en vue d'éliminer, sur la base des dispositions statutaires... les éventuels préjudices subis par les fonctionnaires dans l'un ou l'autre pays d'affectation en raison des changements monétaires.

A une nouvelle question posée dans le même sens le 5 juillet 1973, le Conseil a répondu que, n'ayant pas reçu de proposition de la Commission en cette matière, il ne pouvait pas se prononcer. Or, ceci est pour le moins curieux car la Commission a, dès le 28 mars 1969, proposé

que la date du 1er janvier 1969 soit substituée, en ce qui concerne les parités de change, à celle du 1er janvier 1965. Par ailleurs, dans sa réponse aux critiques de la commission de contrôle relatives aux comptes de l'exercice 1970, elle a affirmé que « cette proposition est depuis lors en discussion ».

Répondant encore, le 9 mars 1970, à une autre question écrite, la Commission informait un parlementaire que « les discussions sur la révision du statut, actuellement en cours auprès du Conseil, prévoient l'examen de la proposition de la Commission tendant à remplacer la date du 1er janvier 1965 par celle du 1er janvier 1970, de façon à neutraliser les effets des changements de parité monétaire intervenus . . . ».

De toute façon, le Conseil pourrait, en vertu de l'article 152 du traité de la Communauté économique européenne, demander à la Commission de lui soumettre toute proposition appropriée.

Mais, ces considérations se situent sur le terrain de la *lege ferenda*.

En l'état présent du droit, l'article 63 ne nous paraît entaché d'aucune illégalité, même s'il entraîne des conséquences manifestement peu équitables. L'application qui en est faite au requérant nous paraît parfaitement régulière sur le plan juridique. Nous ne pourrons donc, à regret d'ailleurs, que vous proposer d'écarter également le deuxième chef des conclusions du recours. Mais, nous nous permettons de suggérer que les institutions communautaires mettent rapidement en œuvre les moyens d'aboutir à une nouvelle définition de l'unité de compte utilisée à l'article 63, de telle manière qu'elle se rapproche le plus possible de la réalité économique.

Nous concluons, en définitive, au rejet de la requête et à ce que, conformément à l'article 70 du règlement de procédure, les dépens exposés par la Commission restent à la charge de celle-ci.