ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE) DU 10 DÉCEMBRE 1969 [1]

Theodorus Mulders contre Commission des Communautés européennes

Affaire 8-69

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Comptable — Indépendance fonctionnelle — Notion (Règlement financier, art. 22, Décision de la Commission du 30 juillet 1968, art. 2)*
2. *Fonctionnaires — Contrôleur et comptable — Équivalence des fonctions — Absence (Règlement financier, art. 24)*

1. L'indépendance fonctionnelle du comptable à l'égard de ceux dont il doit contrôler les ordonnancements, ne suppose pas l'absence de toute différence hiérarchique mais seulement l'absence réelle de subordination dans l'exercice des fonctions.
2. Il n'existe pas entre les fonctions de contrôleur et celles de comptable une équivalence de nature à justifier une égalité de classement.

Dans l'affaire 8-69

THEODORUS MULDERS, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Uccle, 2, avenue Maréchal-Ney, représenté par Me Marcel Slusny, avocat près la cour d'appel de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez Me André Elvinger, 84, Grand'rue

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Louis de la Fontaine, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure : le français.

ayant pour objet l'annulation de la décision implicite de rejet opposée par la Commission à la demande de M. Theodorus Mulders tendant à faire compléter la décision de nomination de celui-ci comme comptable de la Commission par une promotion à un grade supérieur.

LA COUR (première chambre),

composée de MM. R. Monaco, président de chambre, A. M. Donner (rapporteur) et J. Mertens de Wilmars, juges, K. Roemer, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Résumé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du litige peuvent être résumés comme suit :

Le requérant, entré le 8 octobre 1958 au service de la Communauté européenne de l'énergie atomique comme chef des services financiers, a été nommé le 31 mai 1961 par la Commission d'Euratom comptable pour le budget de fonctionnement et le 19 décembre 1961 comptable pour le budget des recherches.

Le 6 mars 1963, il a été titularisé dans le grade A 3, en application de l'article 102 du statut, et s'est vu attribuer le titre de chef de division. Dans cette position, il était placé, comme d'ailleurs le contrôleur financier de la Commission, sous l'autorité du directeur général des finances, mais, en tant que comptable, il était directement soumis à la Commission d'Euratom.

Par lettre du 7 septembre 1966, le requérant, en se basant sur l'article 90 du statut, a demandé à la Commission d'être nommé au grade A 2 avec effet rétroactif à la date du 31 mai 1961.

Par lettre du 12 décembre 1966, le directeur général de l'administration de la C.E.E.A. a fait savoir au requérant que la Commission était arrivée à la conclusion que la classification de la fonction du requérant était en concordance avec les dispositions statutaires.

Le 28 mai 1968, le requérant a été informé par une lettre du président de la Commission que celle-ci, agissant dans le cadre de la restructuration de ses services, avait décidé le 21 mai de l'employer dans les fonctions de chef de la division finances, trésorerie, comptabilité, faisant partie de la direction budget de fonctionnement et finances, elle-même incluse dans la direction générale des budgets. Il était maintenu à son grade A 3, ses supérieurs hiérarchiques étant respectivement classés dans les grades A 2 et A 1. Parallèlement il a été créé une direction générale du contrôle financier, le fonctionnaire placé à la tête de celle-ci étant ensuite désigné comme contrôleur financier.

En date du 30 juillet 1968, la Commission a décidé par procédure écrite, décision confirmée au cours de sa réunion du 2 au 6 décembre 1968, de nommer M. Mulders comptable de la Commission, en précisant que dans l'exercice de ces fonctions il relèverait directement de la Commission.

Sans attendre la notification de cette décision le requérant a adressé, par

lettre du 14 octobre 1968, une réclamation à la Commission en lui demandant de bien vouloir compléter ladite décision en adaptant son classement aux responsabilités qui lui incombent aux termes du règlement financier, et surtout en vue d'éviter que des niveaux hiérarchiques différents entraînent pour le requérant des subordinations contraires à l'autonomie requise par le règlement financier.
Aucune réponse à cette réclamation n'étant intervenue, le 14 décembre 1968 le requérant (interprétant ce silence comme une décision implicite de rejet en vertu de l'article 91 du statut) a saisi la Cour de justice par une requête, datée du 7 février 1969 et déposée au greffe de la Cour le 10 février 1969.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :

— dire pour droit que le requérant, comptable des Communautés et n'exerçant au sein de celles-ci aucune autre fonction, doit, en vertu du règlement financier, tout comme le contrôleur financier, se trouver sous l'autorité directe et exclusive de la Commission et être, comme lui, assimilé aux directeurs généraux ordonnateurs des dépenses;
— dire que la décision de la Commission du 30 juillet 1968 par laquelle le requérant a été nommé comptable des Communautés doit dès lors être comprise comme ayant amendé en ce sens la décision du 21 mai par laquelle il avait été nommé chef d'une division incluse dans un directorat dépendant lui-même d'une direction générale;
— dire en conséquence que le rang A 1 doit être reconnu au requérant à partir du 30 juillet 1968;
— subsidiairement sur ce dernier point, dire qu'il appartient à la Commission d'adapter dans les deux mois de l'arrêt à intervenir le rang du requérant à sa fonction de comptable et mettre à néant la décision tacite par laquelle le 14 décembre 1968 elle a rejeté la réclamation en ce sens qui lui avait été adressée par le requérant.

Attendu que la *partie défenderesse* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :

— déclarer le recours non fondé:
— condamner le requérant, en application des dispositions applicables, aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

A — Sur la recevabilité

Dans son mémoire en défense, la *défenderesse* estime que le recours n'est recevable qu'à l'égard de la décision du 30 juillet 1968, par laquelle le requérant a été désigné comme comptable de la Commission; un recours contre la décision du 21 mai 1968, l'affectant à un emploi de grade A 3, serait irrecevable parce que tardif.
Le *requérant*, dans la réplique, précise que l'objet du recours n'est ni la décision du 21 mai ni celle du 30 juillet, mais le refus implicite opposé par la Commission au recours gracieux du 14 octobre 1968 tendant à faire revoir la décision du 21 mai sur base de celle du 30 juillet, celle-ci constituant un fait nouveau substantiel à l'égard de celle-là.
Dans la duplique, la *défenderesse* affirme que, dans le cadre du présent litige, la Cour ne peut examiner que la question de savoir si la désignation du requérant comme comptable de la Commission équivaut à une attribution de nouvelles fonctions comportant le droit à un reclassement au grade A 1.

B — Quant au fond

Après avoir exposé les tâches respectives du comptable, des ordonnateurs et du contrôleur dans l'administration des Communautés, le *requérant* s'appuie sur diverses dispositions du règlement

financier (articles 22, 43, 49 et 51) pour alléguer que ces fonctionnaires doivent être indépendants l'un de l'autre et que notamment le comptable doit être directement responsable envers la Commission sans interposition de supérieurs hiérarchiques. A cet égard il invoque le rapport de la Commission de contrôle relatif à l'exercice 1963 et la réponse de la Commission de la C.E.E.A. à ce rapport. Quoiqu'il ait été, à l'occasion de la décision du 30 juillet 1968, expressément reconnu que dans l'exercice de ses fonctions le requérant relèverait directement de la Commission, aucune modification n'a cependant été apportée ni à la décision du 21 mai 1968 qui l'avait placé sous les ordres d'un directeur, lui-même subordonné à un directeur général, ni au grade A 3 qui lui avait été attribué antérieurement. En ce qui concerne le contrôleur, au contraire, il a été tenu compte de la nécessité de le rendre indépendant à l'égard des directeurs généraux ordonnateurs, notamment en lui accordant un grade égal au leur.

Dans son mémoire en défense, la *défenderesse* observe que l'égalité de classement des ordonnateurs, du contrôleur et du comptable serait difficilement réalisable parce qu'elle est, elle-même, le principal ordonnateur. Les pouvoirs d'ordonnateur dont sont investis certains fonctionnaires, notamment les directeurs généraux, ne sont que dérivés et se basent sur une délégation consentie par la Commission. Le classement du comptable doit se déterminer en vertu de la nature de ses fonctions.

Quant à la comparaison de la situation du comptable avec celle du contrôleur, leurs fonctions et leurs responsabilités seraient difficilement comparables, ce qu'un examen des articles 30 et 43 du règlement financier ferait ressortir. Cette différence se trouverait confirmée par les grades accordés par la Haute Autorité et les Commissions C.E.E. et C.E.E.A. à leurs comptables et contrôleurs respectifs.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour (arrêt 28-64) prouverait la faiblesse des allégations du requérant.

Quant à la responsabilité pécuniaire du comptable, invoquée par le requérant, la défenderesse répond que cette responsabilité a déjà motivé le classement des comptables au grade A 3, les comptables d'autres institutions étant classés au grade B 1.

D'une façon plus générale, la défenderesse allègue que son pouvoir et sa responsabilité en ce qui concerne l'organisation de ses services ne sont pas sujets à des limitations particulières en matière des services du contrôle financier et de la comptabilité et en conclut que ses décisions à cet égard ne sauraient être attaquées que pour détournement de pouvoir.

Si cependant la Cour devait juger que la nomination d'un fonctionnaire au poste de comptable de la Commission comporte en droit son affectation à un emploi du grade A 1, cette conclusion impliquerait que la nomination du requérant a été illégale parce qu'elle a été contraire aux procédures statutaires applicables (articles 29 et 45).

Le *requérant* réplique, en invoquant les articles 31 et 44 du règlement financier, que les fonctions de contrôleur et de comptable s'exercent, au même titre que celles d'ordonnateur, en vertu de délégations de la part de la Commission. Lorsque l'article 22 du règlement financier prévoit le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, il ne pourrait avoir eu en vue que celle des directeurs généraux-ordonnateurs et du comptable en titre. La décision de la Commission, nommant le requérant comptable sans le rendre indépendant de la direction générale dont il fait partie, devrait donc être annulée comme entachée d'excès ou de détournement de pouvoir.

En ce qui concerne la comparaison avec la situation du contrôleur financier, le requérant allègue notamment :

1. que, tandis que l'article 47 du règlement financier ne prévoit pour le contrôleur financier que la respon-

sabilité disciplinaire, le comptable engage, aux termes de l'article 49 du même règlement, sa responsabilité tant disciplinaire que pécuniaire;

2. que l'argument tiré des grades respectifs des comptables et des contrôleurs financiers de la Haute Autorité et des Commissions C.E.E. et C.E.E.A. tombe à faux, les fonctions exercées dans les trois administrations par le comptable et le contrôleur financier étant très différentes; que les fonctions des comptables respectifs étaient de toute façon beaucoup moins importantes que les fonctions de comptable de la Commission unique.

D'autre part l'arrêt de la Cour dans l'affaire 28-64 ne serait pas pertinent en l'espèce, les fonctions d'un contrôleur du conseil n'étant pas comparables à celles d'un comptable de la Commission.

Selon la *défenderesse*, le principe de la séparation des ordonnateurs et du comptable a été sauvegardé dans l'actuelle organisation, le requérant n'étant pas soumis dans l'exercice de ses fonctions en tant que comptable à des instructions de la part de ses supérieurs.

D'ailleurs l'arrêt dans l'affaire 28-64 serait bien pertinent, les dispositions du règlement financier concernant le contrôleur financier et le comptable s'appliquant tant au budget de la Commission qu'à celui du Conseil.

D'autre part, la défenderesse invoque encore l'article 24 du règlement financier pour démontrer la différence fondamentale entre la responsabilité du contrôleur financier et celle du comptable.

Finalement il serait inexact que les fonctions de comptable et de contrôleur financier étaient très différentes dans les trois Communautés. En réalité, à partir de 1965, les dispositions des règlements financiers concernant les comptables et contrôleurs financiers des trois exécutifs étaient identiques.

Lors de la procédure orale, la défenderesse a encore contesté que la décision du 30 juillet 1968 constitue un fait nouveau substantiel, cette décision n'apportant pas une modification dans la nature des fonctions exercées par le requérant.

Par ailleurs elle a affirmé que dans l'hypothèse où la Cour déciderait que la nomination comme comptable comporte le droit à un classement au grade A 1, cela ne conduirait pas au classement du requérant à ce grade, mais qu'au contraire la Commission serait tenue d'ouvrir la procédure prévue à l'article 29 du statut.

Ceci a été contesté par le *requérant*. Il fait valoir que ce serait un principe bien établi de droit administratif que l'occupant d'un emploi doit profiter d'une réévaluation de cet emploi.

IV — Procédure

Attendu que la procédure écrite s'est déroulée normalement;

que la première chambre de la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable;

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries au cours de l'audience du 30 octobre 1969;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 novembre 1969;

Motifs

1 Attendu que le recours, déposé au greffe le 10 février 1969, tend à l'annulation de la décision implicite de rejet résultant aux termes de l'article 91 du statut des fonctionnaires du défaut de la Commission de répondre

endéans les deux mois à la réclamation qui lui a été adressée le 14 novembre 1968 par le requérant;

2 que par cette réclamation le requérant demandait que la Commission complète, en le reclassant dans le grade A 1, sa décision du 30 juillet 1968 le nommant comptable de la Commission de façon à adapter son classement aux responsabilités lui incombant et à éviter des subordinations hiérarchiques contraires à l'autonomie requise pour son emploi;

Quant à la recevabilité du recours

3 Attendu que la défenderesse a allégué que le recours ne saurait mettre en cause la décision du 21 mai 1968, qui a affecté le requérant à un emploi de grade A 3, une réclamation ou un recours judiciaire n'ayant pas été introduit contre cette décision dans le délai de trois mois;

4 attendu que le requérant a précisé que l'objet de son recours n'est ni la décision du 21 mai ni celle du 30 juillet 1968 mais le refus implicite opposé à sa demande de reclassement :

5 que le litige porte sur la question de savoir si la décision du 30 juillet 1968 comportait le droit du réquérant à un reclassement dans le grade A 1;

6 que le délai de recours contre la décision du 30 juillet n'étant pas encore expiré au moment du dépôt de sa réclamation, le requérant est en droit de demander l'appréciation de la légalité de cette décision à l'occasion de son recours contre le rejet implicite de cette réclamation;

7 que le recours est recevable;

Quant au fond

8 Attendu que, selon le requérant, le règlement financier du 30 juillet 1968, relatif à l'établissement et à l'exécution du budget des Communautés européennes et à la responsabilité des ordonnateurs et comptables, et notamment son article 22 qui dispose que l'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, exigeraient une indépendance réciproque des ordonnateurs, du comptable et du contrôleur et la responsabilité directe du comptable à l'égard de la Commission, sans interposition de supérieurs hiérarchiques;

9 que l'équivalence des fonctions des ordonnateurs, du comptable et du contrôleur impliquerait que ces personnes se trouvent toutes au même niveau hiérarchique et ne soient pas placées sous les ordres d'autres fonctionnaires;

10 que les ordonnateurs et le contrôleur général ayant été, en vue d'assurer leur parfaite indépendance au regard des autres fonctionnaires, nommés au grade A 1, il s'ensuivrait que le comptable devrait, lui aussi, se trouver revêtu du même grade;

11 attendu que la décision du 30 juillet 1968 dispose, dans son article 2, que « dans l'exercice de leurs fonctions le comptable et les comptables subordonnés relèvent directement de la Commission »;

12 que la validité de cette disposition n'a pas été contestée par le requérant;

13 qu'elle vise à assurer l'indépendance du comptable et en le rend, ce qui concerne l'exercice de ses fonctions, directement responsable à l'égard de la Commission;

14 que s'il est exact qu'en vertu de l'organigramme, la division finances, trésorerie, comptabilité, dont le requérant est le chef, ressortit à la direction du budget de fonctionnement et finances et à la direction générale des budgets, le requérant n'a cependant fourni aucune indication de nature à révéler que cette circonstance pourrait mettre en danger l'indépendance voulue par le règlement financier et prévue par la décision du 30 juillet 1968;

15 qu'en effet, l'indépendance fonctionnelle du comptable à l'égard de ceux dont il doit contrôler les ordonnancements, ne suppose pas l'absence de toute différence hiérarchique mais seulement l'absence réelle de subordination en ce qui concerne l'exercice des fonctions;

16 attendu que la référence aux grades des ordonnateurs et du contrôleur général manque de pertinence;

17 que, d'une part, la Commission ne déléguant en général ses pouvoirs d'ordonnateur qu'aux fonctionnaires des grades les plus élevés, il s'ensuit que ces ordonnateurs par délégation ne se trouvent pas au grade A 1 en cette qualité, mais qu'au contraire, c'est parce qu'ils sont chefs de directions générales ou de directions que le pouvoir d'ordonnancement leur a été délégué;

18 que, d'autre part, une comparaison des articles 29 à 31, 39 et 40, avec les articles 42 à 45 du règlement financier démontre que les fonctions et responsabilités du contrôleur et celles du comptable sont sensiblement différentes;

19 que d'ailleurs l'article 24 dudit règlement, en disposant que les règles du statut administratif applicables aux contrôleurs sont fixées de manière à garantir l'indépendance de leurs fonctions et que les mesures relatives à leur nomination, à leur avancement, aux sanctions disciplinaires ou mutations et aux diverses modalités d'interruption ou de cessation des fonctions, font l'objet de décisions motivées qui sont communiquées pour information au Conseil, a entouré la position des contrôleurs de garanties encore plus précises que celles prévues pour la position du comptable;

20 que dès lors c'est à tort que le requérant invoque entre les fonctions de contrôleur et celles de comptable, l'existence d'une équivalence de nature à justifier une égalité de classement;

21 qu'au surplus, la désignation du requérant en tant que comptable ne constitue pas un fait nouveau substantiel par rapport à son affectation à l'emploi de chef de la division finances, trésorerie, comptabilité;

22 qu'en effet les attributions de cette division coïncident à ce point avec les travaux d'un comptable qu'on ne conçoit pas comment les deux fonctions pourraient être séparées ou distinguées;

23 que cette constatation est d'ailleurs confirmée par la déclaration du requérant lui-même qu'il n'assure aucune autre tâche ou responsabilité que celles de comptable;

24 attendu qu'il résulte de ce qui précède que le recours contre le rejet implicite de la réclamation du requérant du 14 octobre 1968 doit être rejeté comme non fondé;

Quant aux dépens

25 Attendu que le requérant a succombé en son recours;

26 qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

27 que, toutefois, aux termes de l'article 70 dudit règlement, les frais exposés par les institutions, dans les recours des agents des Communautés, restent à la charge de celles-ci;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu les traités instituant les Communautés européennes;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice;
vu le statut des fonctionnaires des Communautés européennes;
vu le règlement financier relatif à l'établissement et à l'exécution du budget des Communautés européennes et à la responsabilité des ordonnateurs et comptables, notamment ses articles 22, 24, 29 à 31, 39 à 41 et 42 à 45;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

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.