RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 401/85 *

I — Exposé des faits

1. Dans le cadre d'un litige opposant M. Francesco Schina, fonctionnaire de la Commission affecté à l'Office des publications à Luxembourg, à l'entreprise de construction Sàrl Fatone, le juge de paix de Luxembourg a, par ordonnance du 12 août 1982, autorisé cette entreprise à pratiquer saisie-arrêt sur la rémunération de M. Schina entre les mains de son employeur, la Commission des Communautés européennes, pour une somme de 450 000 LFR.

Par lettres du 18 août 1982, le chef de la division du personnel de la Commission à Luxembourg a informé les avocats de M. Schina et de l'entreprise Fatone que, en exécution de cette saisie-arrêt, la Commission procéderait au paiement du montant saisissable, calculé conformément à la législation luxembourgeoise, à savoir 63 520 LFR par mois.

La Commission a par la suite retenu, entre septembre 1982 et avril 1983, un montant total de 450 000 LFR sur les rémunérations mensuelles de M. Schina.

L'opposition de M. Schina devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg contre cette saisie-arrêt a été rejetée le 27 juin 1983.

2. Le 8 juillet 1983, M. Schina a demandé à la Commission des renseignements sur les modalités de calcul de la partie saisissable de son traitement, renseignements que la Commission lui a fournis par une note du 12 juillet 1983.

Par mémorandum du 6 octobre 1983, M. Schina a introduit, contre l'exécution de la saisie-arrêt, une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires en faisant valoir que les retenues sur sa rémunération étaient illégales et lui avaient causé un dommage en le contraignant d'emprunter.

Par mémorandum du 23 novembre 1983, M. Schina a demandé à la Commission d'adopter des mesures compensatoires destinées à redresser dans l'immédiat son préjudice et de placer l'argent à terme, pour la durée d'un an, éventuellement sur un compte bancaire ouvert par la Commission.

Informé de cette demande, l'avocat de l'entreprise Fatone a fait savoir au chef de la division du personnel de la Commission, par lettre du 14 décembre 1983, qu'il n'était pas opposé à cette façon de procéder, la somme de 450 000 LFR étant de toute façon insuffisante pour couvrir la créance. Il a cependant précisé que M. Schina ne devrait pas pouvoir disposer des intérêts produits, lesquels devraient rester bloqués, et que le placement à terme devrait être fait de mois en mois, et non à un an.

Par mémorandum du 30 mars 1984, adressé à la Commission, M. Schina a précisé l'étendue du préjudice né de l'exécution de la saisie-arrêt en se référant, notamment, à une convention de crédit conclue par lui sur un montant de 450 000 LFR et comportant l'obligation de payer 13 % d'intérêts débiteurs.

* Langue de procédure: le français.

Par lettre du 5 juillet 1984, la Commission a rejeté la réclamation de M. Schina contre l'exécution de la saisie-arrêt.

Par requête enregistrée le 10 juillet 1984, M. Schina a saisi la Cour d'un recours (affaire 180/84) visant, notamment, à annuler la décision de la Commission d'exécuter la saisie-arrêt, à constater que sa rémunération est insaisissable et à condamner la Commission à l'indemnisation du dommage subi en raison de l'emprunt susmentionné. La Commission ayant soulevé une exception d'irrecevabilité tirée du non-respect du délai de recours prévu à l'article 91, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, M. Schina s'est désisté de ce recours par acte du 19 décembre 1984. L'affaire a été rayée du registre de la Cour.

3. Le 21 novembre 1984, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a, dans son jugement sur le fond du litige opposant M. Schina à l'entreprise Fatone, condamné M. Schina à payer 625 147 LFR, plus intérêts et dépens. M. Schina a versé à l'entreprise Fatone les sommes dues en vertu de ce jugement.

Par lettre du 15 février 1985, M. Schina en a informé la Commission et a demandé de lui verser le montant qui lui était dû, y compris les intérêts, en se référant à son mémorandum du 23 novembre 1983. Il a répété cette demande par lettre du 13 mars 1985.

Par lettre du 28 février 1985, l'avocat de l'entreprise Fatone a, de son côté, informé la Commission de l'exécution intégrale du jugement du tribunal d'arrondissement par M. Schina et a donné mainlevée de la saisie-arrêt.

Le 8 mars 1985, la Commission a versé à M. Schina la somme de 450 000 LFR qui avait été retenue sur sa rémunération. Par une note datée du 22 mars 1985, elle a refusé de lui verser des intérêts.

4. Contre ce refus, M. Schina a introduit une réclamation le 21 juin 1985.

Étant resté sans réponse, il a adressé un rappel à la Commission le 25 octobre 1985, l'informant de son intention de saisir la Cour.

Le 9 décembre 1985, après l'introduction du présent recours, M. Schina a reçu une lettre de la Commission rejetant sa réclamation.

II — Procédure écrite et conclusions

1. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 5 décembre 1985, M. Schina a introduit le présent recours.

2. Le requérant conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la Commission du 22 mars 1985 refusant de verser au requérant des intérêts sur des montants retenus en suite de la saisie-arrêt conservatoire pratiquée sur sa rémunération;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— statuer comme de droit sur les dépens.

3. Les parties ont échangé des mémoires en réplique et en duplique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

III — Moyens et arguments des parties présentés au cours de la procédure écrite

Le requérant base son recours sur deux *moyens*, dont:

— le *premier* vise à établir que la rémunération des fonctionnaires est insaisissable et que la Commission est, par conséquent, tenue de réparer le préjudice résultant de la retenue illégale sur son traitement;

— le *second* vise à établir que la Commission était tenue, en vertu de son devoir de sollicitude, de faire porter intérêts aux sommes bloquées et qu'elle doit indemniser le requérant des conséquences de son manquement à ce devoir.

La Commission fait valoir que les deux moyens sont irrecevables et, en tout cas, non fondés.

1. *Sur le premier moyen*

En ce qui concerne la *recevabilité* du premier moyen, le *requérant* expose que le présent recours n'a pas pour objet les retenues effectuées par l'administration sur sa rémunération, mais le refus de lui verser des intérêts, prononcé par la Commission pour la première fois par note du 22 mars 1985.

La *Commission* estime au contraire que, par son premier moyen, le requérant attaque, en réalité, la légalité de la lettre du 18 août 1982, lui notifiant la saisie-arrêt, ainsi que des retenues sur la rémunération effectuées pour la première fois en septembre 1982. Le requérant s'étant désisté de son premier recours (180/84), dirigé précisément contre ces actes, et qui avait déjà été irrecevable comme tardif, il ne saurait soumettre à la Cour à nouveau, et avec les mêmes arguments, ces mêmes points litigieux.

En ce qui concerne le *fond* de ce moyen, le *requérant* soutient que les relations entre le fonctionnaire et son administration sont exclusivement de nature statutaire. Il serait incompatible avec cette nature statutaire de les soumettre à des dispositions légales nationales sur la saisie de la rémunération. En raison de la disparité des dispositions nationales en la matière, pour laquelle le requérant cite différents exemples, l'application de dispositions nationales aboutirait à une inégalité de traitement entre fonctionnaires selon le lieu d'affectation. Le statut des fonctionnaires aurait consacré, dans son article 62 et dans l'article 16, paragraphe 1, de son annexe VII, le principe de la protection de la rémunération et ne contiendrait aucune disposition en matière de saisie de la rémunération. Ce silence du législateur communautaire traduirait sa volonté de rendre insaisissable la totalité de la rémunération des fonctionnaires. Le principe de la protection de la rémunération serait également reconnu dans la plupart des États membres. Le non-paiement de la rémunération y constituerait une infraction de droit pénal social; des sanctions appropriées pour cette infraction seraient également prescrites par la convention n° 95 de l'Organisation internationale du travail.

Le fait d'avoir retenu illégalement une partie de la rémunération constituerait une faute obligeant au paiement d'intérêts compensatoires. L'obligation de verser des intérêts moratoires résulterait du seul fait objectif du retard de paiement.

Outre le préjudice couvert par les intérêts moratoires, le requérant aurait droit à l'indemnisation du dommage causé par la dévaluation monétaire. Il aurait été contraint à solliciter, le 3 décembre 1982, un prêt au taux de 13 %, taux directement en rapport avec la dévaluation monétaire. Selon le principe « dies interpellat pro homine », les intérêts tant moratoires que compensatoires seraient dus à partir de la date de chaque retenue illégale.

La *Commission* estime que le principe de la protection de la rémunération du fonctionnaire ne s'applique que dans les relations entre le fonctionnaire et l'institution. A l'égard des tiers, il faudrait respecter le principe général selon lequel le patrimoine d'un individu est le gage commun de tous ses créanciers, le statut des fonctionnaires prévoyant d'ailleurs, dans son article 23, alinéa 1, que les fonctionnaires ne sont pas dispensés de s'acquitter de leurs obligations privées, ni d'observer les lois et règlements de police en vigueur. Une saisie-arrêt ne constituant pas, en général, une mesure de contrainte administrative contre l'institution au sens de l'article 1er du protocole sur les privilèges et immunités (ordonnances de la Cour du 25 septembre 1963, 85/63, Rec. p. 397, et du 11 mai 1971, 1/71, Rec. p. 363), la Commission ne devrait pas priver les créanciers de ses fonctionnaires du droit au recouvrement de créance en s'opposant à une saisie-arrêt.

Conformément à la jurisprudence précitée de la Cour, les procédures de saisie resteraient entièrement réglées par les droits des États membres, et la Commission serait tenue de s'incliner devant la décision du juge national appelé à appliquer le droit national concerné, en l'espèce le droit luxembourgeois. Le Conseil aurait refusé de suivre une proposition de la Commission (JO 1979, C 191, p. 1) visant à intégrer dans le statut des règles uniformes de quotités saisissables. En l'absence de régime statutaire, la saisissabilité du salaire ferait partie du domaine des dispositions impératives de la loi nationale où est habituellement accompli le travail du fonctionnaire, à savoir de la loi du lieu d'affectation du fonctionnaire. La différence de traitement selon le lieu d'affectation qui en résulte pour les fonctionnaires ne serait pas discriminatoire, parce que les fonctionnaires de différents lieux d'affectation ne se trouvent pas dans des situations identiques.

La Commission ayant correctement appliqué la décision du juge luxembourgeois, les retenues effectuées sur la rémunération du requérant ne seraient pas illégales et ne sauraient donc entraîner une obligation au paiement de dommages et intérêts.

2. *Sur le second moyen*

La *Commission* conteste d'abord la *recevabilité* du second moyen en faisant valoir que le recours est également tardif dans ce moyen. Il serait, en réalité, dirigé contre le rejet de la demande du requérant de placer à terme les sommes retenues. Cette demande ayant été faite pour la première fois par le mémorandum du 23 novembre 1983, les délais des articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires auraient commencé à courir à partir de cette date.

Le *requérant* estime que, par son mémorandum du 23 novembre 1983, il avait seulement proposé un placement provisoire à terme, sans que cela ne constitue une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1,

du statut. Seul le refus définitif de lui verser des intérêts au moment de la libération des fonds constituerait un acte affectant sa situation juridique.

En ce qui concerne le *fond* du second moyen, le *requérant* expose que l'administration doit, dans la mesure du possible, se préoccuper des intérêts du fonctionnaire. En cas de saisie, elle ne devrait pas prendre une position purement passive. Elle serait obligée de conserver les sommes saisies « pour compte de qui de droit » en apportant à la gestion de ces fonds les mêmes soins qu'à ses propres fonds. L'absence de toute mesure en vue de faire porter des intérêts à ces fonds constituerait un manquement d'autant plus grave que le requérant avait proposé un placement à terme et que l'avocat du créancier avait, le 14 décembre 1983, accepté un placement de mois en mois.

En ce qui concerne les modalités de l'indemnisation, le requérant se réfère à son argumentation sur le premier moyen.

La *Commission* estime qu'elle n'a aucun devoir de sollicitude dans une matière relevant des affaires personnelles du fonctionnaire. Son rôle en tant que tiers saisi serait purement passif. Aucune règle du droit luxembourgeois n'imposerait à l'employeur de faire porter des intérêts aux sommes saisies qu'il est tenu de conserver. Les sommes saisies devraient, en tout cas, rester disponibles à tout moment. Une obligation de placer les fonds ne pourrait lui être imposée que par décision de justice. Elle risquerait d'ailleurs de s'exposer à ces critiques si elle obtenait, selon les cas, différents taux d'intérêt. La Commission se réfère enfin à différentes notes et documents internes dont il résulte que cette attitude a été convenue sur le plan interinstitutionnel.

IV — Procédure orale

A l'audience du 10 décembre 1986, le requérant, représenté par M[e] Louis, et la Commission, représentée par M[me] Wolfcarius, ont approfondi leurs points de vue sur le fond du second moyen.

Le *requérant* a exposé que l'employeur, en tant que tiers saisi, est obligé de respecter les instructions qui lui sont données de commun accord par la partie saisie et la partie saisissante. Les sommes saisies ne lui appartenant pas, il ne serait pas en droit de les retenir et devrait, à la demande conjointe du créancier et de son employé, placer ces sommes. S'il ne le faisait pas, il y aurait non-paiement de la rémunération, et, par conséquent, des intérêts seraient dus sur les sommes non payées à l'échéance; on pourrait, d'ailleurs, considérer que la demande conjointe de placer les sommes saisies pour qu'elles portent des intérêts équivaut à une mise en demeure implicite. Il y aurait, en outre, un enrichissement sans cause si l'employeur, en tant que tiers saisi, utilisait les sommes saisies qui ne lui appartiennent pas pour en retirer lui-même un bénéfice; il ne pourrait échapper à l'obligation de verser les intérêts qui s'ensuivrait que s'il rapportait la preuve qu'il a effectivement bloqué les sommes en question sur un compte spécial avec affectation spéciale, en donnant ainsi à la partie saisissante et au saisi des garanties formelles et une sécurité particulière.

La *Commission* a observé que la saisie-arrêt du traitement d'un de ses fonctionnaires est entièrement régie par le droit national, en l'espèce luxembourgeois. Il n'y aurait, dans un tel cas, aucune obligation légale de payer des intérêts de retard, parce que le

non-paiement serait justifié par l'interdiction légale de payer résultant d'une ordonnance du juge des saisies et qui équivaudrait à un cas de force majeure. Le tiers saisi ne serait pas en droit de se dessaisir des sommes en les rendant indisponibles par un placement à la demande conjointe de la partie saisissante et du saisi, car il devrait garder les sommes à tout moment disponibles non seulement pour la partie saisissante, mais pour tout créancier ultérieur potentiel devant lequel la partie saisissante ne bénéficierait d'aucun droit de préférence; seul le juge des saisies pourrait éventuellement ordonner un placement. Il n'y aurait pas non plus d'enrichissement sans cause parce que la loi constituerait la juste cause d'un éventuel enrichissement et que l'appauvrissement du saisi trouverait son origine dans la saisie et le comportement préalable du saisi lui-même. En outre, la saisie portant aussi bien sur le principal que sur les accessoires et les fruits des biens saisis, les intérêts des sommes saisies devraient aller au créancier saisissant, et non au fonctionnaire, si la Commission plaçait ces fonds avec intérêts.

Les parties ont, en outre, répondu à des questions de la Cour et ont débattu sur les effets que produit une saisie-arrêt en droit national luxembourgeois.

U. Everling
Juge rapporteur