CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 8 décembre 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A la suite de l'avis de concours CC/D/2/81, du 1er septembre 1981, relatif à un poste de chauffeur affecté à un membre de la Cour des comptes, M. Rousseau a été nommé stagiaire, par décision du 28 octobre 1981, en qualité de chauffeur dans le grade D 3, échelon 1, avec affectation auprès d'un membre de ladite Cour. Il a été titularisé avec effet au 1er mai 1982 comme chauffeur « auprès » d'un membre de la Cour des comptes. Il a travaillé comme chauffeur d'un des membres de la Cour et a bénéficié en cette qualité d'une indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires en plus de son traitement, conformément à des accords intervenus au titre de l'article 3 de l'annexe VI du statut des fonctionnaires.

Par décision 85-12, du 16 septembre 1985, la Cour des comptes a décidé d'attribuer, à partir de cette date, la totalité des emplois de chauffeur au « secteur présidence ». Le même jour, le président de la Cour a pris une décision prenant effet le 16 septembre 1985, modifiant l'affectation de M. Rousseau et le transférant du cabinet du membre de la Cour au secteur du président. Le 18 septembre 1985, le président a décidé que M. Rousseau était « mis à disposition ... auprès du cabinet de (le même membre) ... pour une période indéterminée ne pouvant en aucun cas excéder le mandat du membre », avec effet le 16 septembre 1985. M. Rousseau a continué à percevoir sans interruption l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires au titre de l'article 3 de l'annexe VI du statut.

Le 25 novembre 1985, huit des chauffeurs des membres, y compris M. Rousseau, ont protesté en faisant valoir que la décision prise ne concordait pas avec la description de l'emploi figurant dans l'avis de concours en vertu duquel ils avaient été recrutés et qu'elle les priverait de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires, à moins qu'ils ne travaillent réellement au cabinet d'un membre de la Cour. Ayant été avisé, en réponse à cette lettre, que les chauffeurs ne pouvaient introduire que des communications individuelles, M. Rousseau a adressé le 13 décembre 1985 au président un document qui est qualifié de « demande » et se réfère à l'article 90, paragraphe 1, du statut. Bien que des entretiens aient eu lieu ultérieurement, il n'y a pas eu de réponse écrite et la demande (ou la réclamation, si, comme le prétend le requérant, c'est de cela qu'il s'agissait) a été considérée comme rejetée le 13 avril 1986.

M. Rousseau a alors formé le présent recours contre la Cour des comptes en vue de l'annulation de

— la décision 85-12, arrêtée le 16 septembre 1985 par la Cour des comptes et portant attribution des emplois de chauffeur au secteur présidence;

* Traduit de l'anglais.

— la décision du président de la Cour des comptes du 16 septembre 1985, qui, en vertu de la décision 85-12, a décidé d'affecter Marc Rousseau au secteur de la présidence;

— pour autant que de besoin, la décision implicite de rejet opposée par l'AIPN à la réclamation administrative introduite par le requérant le 13 décembre 1985 au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires.

Les griefs du requérant s'appuient, en premier lieu, sur la violation du statut. La modification de son affectation n'a pas eu pour but de pourvoir à la vacance d'un emploi, contrairement aux dispositions de l'article 4. Il n'a pas été affecté au sens de l'article 7, paragraphe 1, puisqu'il n'y a pas eu nomination ni mutation à un emploi. Par conséquent, il ne saurait être privé de l'indemnité forfaitaire à laquelle il avait droit en vertu des accords intervenus au titre de l'annexe VI, en sa qualité de chauffeur d'un membre. Le changement dans son droit à l'indemnité en question et le risque de la voir supprimée s'il cessait de travailler pour un membre constituent une violation du principe des droits acquis.

La Cour des comptes répond tout d'abord que le recours est irrecevable. Le requérant n'aurait pas d'intérêt à protéger, étant donné que: a) il pourrait toujours être affecté à un autre emploi au sein de l'institution qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, b) ses fonctions sont en fait restées identiques, et c) il continue à percevoir l'indemnité forfaitaire et continuera à en bénéficier tant qu'il restera chauffeur d'un membre. En outre, la Cour des comptes affirme qu'elle n'aurait jamais été saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, mais seulement d'une demande au titre de l'article 90, paragraphe 1, de sorte que, en vertu de l'article 91, paragraphe 2, le recours du requérant devant la Cour ne serait pas recevable.

La première de ces objections confond à certains moments la recevabilité et le fond; le requérant n'a pas à démontrer que son recours est fondé au fond avant que son action puisse être jugée recevable.

Il soutient qu'il ne peut, sur le plan juridique, être muté d'un emploi auprès d'un membre à un emploi auprès du secteur de la présidence (qui est, semble-t-il, le département de la Cour des comptes responsable des services administratifs généraux) en étant simplement mis à disposition d'un membre pour une période indéterminée ne pouvant excéder la durée du mandat du membre en question. Au lieu de bénéficier de la rémunération d'un chauffeur affecté auprès d'un membre avec droit à un forfait pour heures supplémentaires (du moins aussi longtemps que l'accord reste d'application), le requérant risque à présent de voir prendre fin la période durant laquelle il exerce les fonctions de chauffeur auprès d'un membre et de perdre l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires.

Nous pensons qu'il s'agit là d'arguments dont le requérant peut se prévaloir. Il n'est pas nécessaire qu'il établisse à cet effet qu'il a perdu de l'argent à ce jour (affaires 17/78, Deshormes/Commission, Rec. 1979, p. 189, 197, et 7/77, Von Wüllerstorff und Urbair/Commission, Rec. 1978, p. 769, 779). Si ses arguments juridiques sont exacts, il a perdu la certitude de conserver l'indemnité (et l'avantage, comme il lui est permis de l'envisager, de conduire une

personne plutôt que d'exercer des fonctions en tant qu'élément d'un pool). La présente affaire est absolument différente de l'affaire 204/85,(Stroghili/Cour des comptes, Rec. 1987, p. 389), dans laquelle la perte ou l'intérêt allégués étaient bien plus lointains.

Nous souhaitons rejeter l'argument selon lequel le requérant ne pourrait justifier d'un intérêt suffisant à agir.

En ce qui concerne la forme de la communication adressée le 13 décembre 1985 par le requérant, la Cour des comptes a raison de dire que cette note ne se réfère pas à l'article 90, paragraphe 2, du statut, et qu'elle n'utilise pas le terme de « réclamation ».

Le document a toutefois, semble-t-il, été rédigé par M. Rousseau lui-même, à la suite de l'affirmation inexacte (à notre avis) selon laquelle il n'existait aucune possibilité de pétitions ou d'interventions collectives. Si des requêtes jointes peuvent être adressées à la Cour (comme c'est fréquemment le cas) nous ne voyons pas pourquoi des demandes ou des réclamations jointes ne pourraient être introduites dans la mesure où les intérêts individuels apparaissent dans les documents respectifs.

Dans les circonstances de l'espèce, étant donné que les décisions en cause avaient été prises et qu'il semble peu probable qu'une demande en vue d'obtenir qu'elles soient rapportées ait eu quelque chance d'aboutir, nous ne pensons pas qu'il soit justifié d'adopter un point de vue trop formaliste à l'égard de ce document particulier. La réclamation qu'il contient est suffisamment détaillée; de plus, à la lumière des décisions intervenues notamment dans les affaires 30/68 (Lacroix/Commission, Rec. 1970, p. 301, 309, point 4 des motifs), 79/70(Müllers/Comité économique et social, Rec. 1971, p. 689, 697, point 15 des motifs), 191/84, Barcella/Commission, Rec. 1986, p. 1541, 1552, point 12 des motifs), dans les affaires jointes 146 et 431/85, Diezler/Comité économique et social, Rec. 1987, p. 4283, 4314, point 8 des motifs, et, en particulier, dans l'affaire 54/77 (Herpels/Commission, Rec. 1978, p. 585, 600), dans laquelle il est précisé au point 47 des motifs « que les réclamations éventuelles ne sont soumises à aucune condition de forme et que leur contenu doit, ainsi que la Cour l'a plusieurs fois déclaré, être interprété et compris par l'administration avec toute la diligence qu'une grande organisation bien équipée doit à ses justiciables, y compris les membres de son personnel », nous serions enclins à traiter la note du 13 décembre 1985 comme une réclamation, que la communication collective des chauffeurs puisse oui ou non être traitée comme une demande individuelle de M. Rousseau ayant fait l'objet d'un rejet par la Cour des comptes.

Nous estimons, en conséquence, qu'il convient de rejeter les objections préliminaires quant à l'irrecevabilité du présent recours.

Dans l'affaire 69/83 (Lux/Cour des comptes, Rec. 1984, p. 2447, 2463), la Cour, confirmant sa jurisprudence antérieure, a souligné que les institutions de la Communauté avaient « un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de leurs services en fonction de missions qui leur sont confiées et dans l'affectation en vue de celles-ci du personnel qui se trouve à leur disposition, à la condition cependant que cette affectation se fasse dans l'intérêt du service et dans le respect de l'équivalence des emplois ».

Malgré ce pouvoir d'appréciation, la Cour a reconnu qu'un équilibre doit être réalisé entre les intérêts du service et les droits et intérêts du fonctionnaire. Ainsi, dans les affaires jointes 161 et 162/80 (Carbognani/Commission, Rec. 1981, p. 543, 562), la Cour a affirmé que, « ainsi que la Commission elle-même le reconnaît par une pratique constante, reflétée par les actes litigieux, les décisions de réaffectation sont soumises, au même titre que les mutations, en ce qui concerne la sauvegarde des droits et intérêts légitimes des fonctionnaires concernés, aux règles de l'article 7, paragraphe 1, du statut, en ce sens notamment que la réaffectation des fonctionnaires ne peut se faire que dans l'intérêt du service et dans le respect de l'équivalence des emplois ».

Dans les affaires jointes 33 et 75/79 (Kuhner/Commission, Rec. 1980, p. 1677, 1697), la Cour a de nouveau renvoyé à la notion d'équilibre entre les droits du fonctionnaire et les intérêts et droits de l'institution. Ainsi, « cet équilibre implique, notamment, que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, en l'espèce de son affectation à un emploi déterminé, l'autorité prenne en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné ».

Le requérant a raison en l'espèce, lorsqu'il affirme qu'il n'y a pas eu de nomination, de promotion ou de mutation à un emploi vacant au sens de l'article 4, ni d'« affectation » à un emploi au sens de l'article 7 du statut. En réalité, c'est que, dans le cadre d'une réorganisation, l'emploi lui-même a été transféré au secteur présidence. Il n'y a plus eu d'emploi attaché au cabinet d'un membre en particulier. Il faut dire également que le statut ne mentionne pas expressément les termes « mis à disposition », sauf à l'article 37, dans le cadre du détachement d'un fonctionnaire dans une autre institution ou un autre organisme communautaires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans le contexte actuel, il ne s'agissait donc pas d'une mesure formelle prévue dans le statut comme la « mutation » ou l'« affectation ».

Tant que les intérêts et les droits légitimes de M. Rousseau n'ont pas été lésés par cette réorganisation, nous ne pensons pas qu'il puisse se plaindre de cette réorganisation en elle-même. La question est de savoir si les intérêts et droits en question ont été lésés.

Si le requérant avait simplement été nommé comme chauffeur, mais en réalité affecté auprès d'un membre, nous n'aurions pas estimé qu'il avait un motif valable de se plaindre si, toutes choses étant égales, on lui avait dit alors qu'il devait assumer d'autres tâches de chauffeur, même si cela impliquait pour lui la perte de certains droits ou privilèges dont il avait bénéficié en qualité de chauffeur d'un membre.

L'avis de vacance et l'avis de concours qualifiaient simplement l'« emploi » de « poste de chauffeur D 3, échelon 2 » et précisaient sous la rubrique « nature des fonctions » qu'il s'agissait d'un chauffeur affecté à un membre de la Cour des comptes.

Il nous semble toutefois que la nomination, tant comme stagiaire que comme titulaire, combine les deux définitions. Les décisions établissent de toute évidence que le requérant a été nommé en fait et en droit comme chauffeur d'un membre et qu'il a été titularisé dans cet emploi. Il se peut, nous n'en

savons rien, que le fait de conduire une seule personne plutôt que d'être disponible pour tout travail de chauffeur selon les besoins procure un avantage et une satisfaction. Il s'agit là d'un élément qui différencie le travail spécifique du travail général, encore que nous n'attachions pas une importance exagérée à cet aspect des choses. Ce qui importe toutefois, c'est que, à l'époque de la nomination, la Cour des comptes avait déjà instauré un système d'indemnités forfaitaires pour heures supplémentaires au titre de l'article 3 de l'annexe VI. M. Rousseau savait au moment de sa nomination que cette indemnité faisait partie de sa rémunération. Sa nomination impliquait donc dès le début l'exercice des fonctions de chauffeur auprès d'un membre et le bénéfice, en plus de son traitement, de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires.

Le fait de transférer son emploi au secteur présidence au motif, énoncé dans la décision 85-12, qu'il convenait de prévoir la possibilité de mettre les chauffeurs « temporairement », selon les besoins, à la disposition des membres, pour une durée ne pouvant dépasser leur mandat, et que l'indemnité forfaitaire n'était accordée que pour la durée effective de la mise à disposition auprès d'un membre, nous paraît priver le requérant de son droit à être chauffeur auprès d'un membre et à continuer à percevoir l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires. A notre avis, la Cour des comptes n'était pas autorisée en l'espèce à opérer ce transfert. Elle n'a pas suffisamment tenu compte des droits et des intérêts légitimes du requérant.

Cette conclusion n'est pas en contradiction avec le point de vue selon lequel certaines personnes peuvent être affectées à d'autres emplois ou se voir confier d'autres tâches que celles qui leur étaient dévolues, pour autant qu'elles ne soient pas rétrogradées. La particularité de la présente affaire est que, pendant toute la période qui nous importe, une indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires, égale à un tiers du traitement de base, a été octroyée au requérant, et qu'à la suite des décisions prises elle devient aujourd'hui précaire en ce sens qu'elle peut être payée ou non selon la nature du travail qu'il effectue pour le moment.

Cette conclusion ne signifie pas non plus que M. Rousseau a nécessairement droit pendant une durée illimitée au paiement de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires. La question n'a pas été débattue, de sorte que seul un point de vue provisoire devrait être émis, mais il nous semble à première vue que si une indemnité forfaitaire est accordée au titre de l'article 3 de l'annexe VI, elle peut (en vertu de cette disposition) être accordée pour une certaine période uniquement et supprimée ensuite. Notre conlusion en l'espèce se borne à constater que, puisque les accords prévoyant l'indemnité forfaitaire sont d'application pour les chauffeurs des membres, M. Rousseau a droit au bénéfice de ladite indemnité.

En ce qui nous concerne, nous ne pensons pas que le transfert, pour des raisons administratives, de l'emploi du cabinet du membre à l'administration est nécessairement mal fondé, pour autant que le chauffeur nommé auprès d'un membre remplisse ces fonctions dans les conditions prévues, encore qu'il puisse éventuellement être plus facile de laisser l'emploi au cabinet du membre. Cependant, le fait de convertir un chauffeur affecté auprès d'un membre en un chauffeur qui peut de temps en temps et pour une période limitée être le chauffeur d'un membre, mais qui peut tout aussi bien

se voir confier des travaux tout différents comme chauffeur, sans le bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires, constitue à notre avis une modification d'emploi et de fonctions qui excède les pouvoirs de la Cour des comptes.

Cette dernière a suggéré que la décision concernée aurait été prise non seulement dans l'intérêt du service, mais également dans l'intérêt des chauffeurs eux-mêmes, et elle a cité des exemples qui, selon elle, étayent cette dernière justification (mais on peut en douter). Toute cette démonstration peut avoir de l'importance pour la question de savoir si l'intérêt du service justifiait les changements apportés; il ne nous semble pas que cela annule les droits ou intérêts légitimes que M. Rousseau était fondé à voir respecter.

Cette affaire peut à première vue sembler être une tempête dans un verre d'eau, puisque M. Rousseau a été payé et continuera à être payé aussi longtemps qu'il conduira un membre. A notre avis, cependant, il a le droit d'obtenir que la Cour prononce l'annulation de la décision prise à son égard. En raison de l'interférence des diverses dispositions contenues dans la décision 85-12, il nous paraît préférable d'annuler cette décision dans son ensemble en même temps que la décision du 16 septembre 1985, affectant M. Rousseau au secteur présidence. Il appartiendra alors à la Cour des comptes d'examiner quelles mesures il lui incomberait de prendre, le cas échéant. Dans les circonstances de l'espèce, il ne nous paraît pas nécessaire d'annuler la décision implicite de rejet de la réclamation, mais nous pensons que M. Rousseau devrait obtenir le remboursement de ses dépens.