Dans les affaires jointes 63 à 75-70

FRITZ-AUGUST BODE,
FRIEDHELM DILETTI,
WERNER HORN,
EUGÉNIE KATZMAREK,
HEINRICH KLITZ,
HANS MAIER,
INGEBURG NOLDEN-HORNSCHUH,
WOLFGANG SACHS,
MANFRED SCHMITT,
ERNA VORDERMAYER,
KURT WEIGHARDT,
HANS JOACHIM WETEKAM,
WALTER ZASTRAU,

fonctionnaires des Communautés européennes, représentés par M^e^ Victor Biel, avocat près la Cour supérieure de justice de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude dudit avocat, 71, rue des Glacis,

parties requérantes,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Jürgen Utermann, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'indemnisation de pertes subies et à subir à cause de la réévaluation du deutschmark,

LA COUR (première chambre),

composée de M.M. A. M. Donner (rapporteur), président de chambre, R. Monaco et J. Mertens de Wilmars, juges,

avocat général: M. A. Dutheillet de Lamothe
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :
Avec effet à compter du 27 octobre 1969, le deutschmark (DM) a fait l'objet d'une réévaluation, ce qui a eu pour conséquence de faire passer sa parité officielle par rapport au franc belge (FB) de 12,50 FB à 13,66 FB. De ce fait, les agents des Communautés qui avaient assumé des obligations en DM mais dont le lieu d'affectation n'est pas situé en république fédérale d'Allemagne (ci-après : « RFA ») ont été contraints de consacrer des sommes plus importantes (en FB) aux transferts relatifs à ces obligations. Les interventions auprès de la Commission en vue de faire compenser les pertes résultant de cette modification n'ayant pas abouti, les requérants ont, le 16 juillet 1970, introduit une réclamation en vertu de l'article 90 du statut. Ayant constaté que la Commission n'avait pas répondu à cette réclamation dans le délai de deux mois, les requérants ont introduit, le 16 novembre 1970, les présents recours contre la décision implicite de rejet.
L'article 76 du statut des fonctionnaires, disposition qu'invoquent plus particulièrement les requérants, se lit comme suit :

« Des dons, prêts ou avances peuvent être accordés à un fonctionnaire, à un ancien fonctionnaire ou à des ayants droit d'un fonctionnaire décédé, qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile, notamment par suite d'une maladie grave ou prolongée ou en raison de leur situation de famille. »

En raison de la connexité des présentes affaires, la Cour, par ordonnance du 30 novembre 1970, a décidé leur jonction aux fins de la procédure et de l'arrêt.

La procédure écrite s'est déroulée régulièrement. La partie défenderesse a renoncé à présenter un mémoire en duplique.
Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la première chambre de la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.
Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries au cours de l'audience du 1er avril 1971.
L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 mai 1971.

II — Conclusions des parties

Attendu que les *requérants* ont conclu à ce qu'il plaise à la Cour :

a) condamner la Commission des Communautés européennes à payer, à titre de compensation de la perte de revenus, pour la période du 15 novembre 1969 au 15 novembre 1970, des sommes spécifiées pour chaque requérant conformément au décompte joint à sa requête ;
b) dire que la défenderesse sera en outre tenue de verser à l'avenir aux requérants des allocations destinées à compenser la perte de revenus ;
c) condamner la défenderesse aux dépens.

Attendu que le requérant dans l'affaire 65-70 (le sieur Werner Horn), en sus des conclusions susmentionnées, a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :

« Engager la défenderesse à insérer dans le statut à intervenir une disposition mettant à titre général tous les risques d'origine monétaire à la charge de l'employeur des fonctionnaires européens. »

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

«a) rejeter les recours comme non fondés ;

b) condamner les requérants aux dépens.»

III — Moyens et arguments des parties

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

A — Recevabilité

La *défenderesse* ne conteste pas la recevabilité des recours. Toutefois, lors de la procédure orale, elle a contesté la recevabilité des conclusions particulières du sieur Horn, motif pris de ce que, d'une part, elles auraient été présentées en dehors des délais, une demande analogue n'ayant pas été formulée lors du recours gracieux devant l'administration et que, d'autre part, elles seraient trop générales pour pouvoir faire l'objet d'un recours.

B — Quant au fond

Les *requérants* estiment qu'en se refusant à compenser les pertes de revenus que la réévaluation du DM leur a causées, la Commission a violé l'article 76 du statut des fonctionnaires. A cet égard, ils s'appuient sur les considérations suivantes :

Ils font valoir qu'étant donné qu'ils transfèrent tous les mois des fonds en RFA, et cela tant pour exécuter certains engagements fixes qu'ils y ont assumés que pour s'acquitter de certaines obligations d'ordre familial, la modification de la parité du DM entraîne pour eux une perte de revenus et les place dans une situation particulièrement difficile.

Dans une telle situation, il incomberait à l'autorité publique de compenser les pertes de revenus dont ces agents sont les victimes. La Commission aurait d'ailleurs reconnu la validité de ce principe, en ce qu'elle aurait consenti une assistance spéciale à ceux de ses agents qui étaient touchés par les dévaluations de la livre anglaise et du franc français en 1969. Par ailleurs, un « gentleman's agreement » conclu au sein du Conseil, le 27 septembre 1960, prévoirait lui aussi, l'éventualité de mesures compensatoires en faveur des agents communautaires en cas de modifications de parités.

Les requérants allèguent que pour autant que les dispositions du statut et de ses annexes concernant les émoluments des fonctionnaires ne permettent pas de se conformer au principe susmentionné, il y a lieu d'appliquer l'article 76 du statut. Ils estiment que dans le cas d'espèces, les conditions d'une application de cette disposition se trouvent réunies en ce qu'ils se trouvent dans une situation particulièrement difficile due à des causes auxquelles ils sont entièrement étrangers. Si, d'autre part, l'application de l'article 76 relève, en principe, du pouvoir discrétionnaire des autorités communautaires, dans le cas de l'espèce la marge de discrétion se trouverait en réalité particulièrement réduite en considération tant du principe de la prévoyance de l'autorité publique en faveur de ses agents, que de l'interdiction de toute discrimination entre divers groupes d'agents. Il s'ensuivrait qu'en l'espèce l'article 76 engendre un droit subjectif dans le chef des requérants, droit que la Commission aurait méconnu en ne faisant pas droit à leur réclamation.

La *défenderesse* affirme qu'en la matière, toute mesure à prendre dépend de l'accord du Conseil. Or, tant à l'occasion des réévaluations du florin et du DM en 1961, qu'à celle de la réévaluation du DM en 1969, elle aurait sollicité du Conseil sur la base de la « déclaration d'intention » du Conseil de 1960, citée par les requérants, des mesures de compensation en faveur des agents touchés par ces modifications de parités. Mais, en 1961, le Conseil aurait refusé toute mesure de compensation alors qu'en ce qui concerne la réévaluation plus récente, il aurait, lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 1970, décidé d'attendre les délibérations de la « Commission de coordination », qu'ont instituée les « organisations coordonnées », à ce sujet.

Quant aux décisions intervenues à l'occasion des dévaluations de la livre anglaise, d'une part, et du franc français, d'autre part, la défenderesse affirme qu'elles concernaient une question toute différente de celle de l'espèce. Dans ces

cas-là, il ne se serait pas agi, en effet, de l'octroi général de versements compensatoires en raison de pertes dues à ces dévaluations, mais du problème de l'exécution des transferts à effectuer à l'étranger au titre de l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII au statut par certains agents exerçant leurs fonctions en Angleterre et en France. Cette question aurait été résolue per la Commission en ce sens que ces transferts seraient désormais effectués sur la base d'une partie correspondante du traitement, exprimé en francs belges, et non plus, comme c'était le cas jusqu'alors, en les calculant à partir de la monnaie nationale du pays ou le fonctionnaire exerçait ses fonctions, dans laquelle le traitement était, en principe, payé conformément à l'article 17, paragraphe 1, de l'annexe VII. La défenderesse fait observer que si ces décisions avaient pour conséquence que les intéressés n'avaient pas eu à supporter pleinement les effets négatifs des dévaluations, cette conséquence était simplement incidentelle et limitée au domaine des transferts effectués en vertu de l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII.

En ce qui concerne la base juridique des demandes des requérants, la défenderesse affirme à titre liminaire que c'est sciemment que les auteurs du statut ont exclu des versements compensatoires automatiques en faveur d'agents touchés par des modifications de parité. Par ailleurs, le moyen qu'entendent tirer les requérants de l'article 76 du statut serait mal fondé. En effet, d'une part, cette disposition n'engendrerait pas de droit subjectif à certaines prestations et reconnaîtrait aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire. D'autre part, il s'agirait d'une disposition d'exception de caractère social, ce qui exclurait des mesures aussi générales et illimitées dans le temps que celles réclamées par les requérants.

Si, par contre, il n'était pas exclu que dans certains cas particuliers les pertes dues à une réévaluation aient pu conduire à une « situation particulièrement difficile », les requérants auraient, selon la défenderesse, omis d'apporter des éléments nécessaires à cet égard. Quant aux décomptes joints aux requêtes, la défenderesse fait observer que c'est seulement dans les limites du montant de sommes transférables au titre de l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII, que les requérants ont pu bénéficier, avant la réévaluation, du cours officiel de 1 DM pour 12,50 FB, sur lequel ils fondent leurs décomptes. Pour le restant de leurs obligations, ils auraient été obligés de se procurer les devises nécessaires sur le marché libre où, dès la fin de l'année 1968, le cours du DM était parfois beaucoup plus élevé que le cours officiel.

Finalement la défenderesse prend position sur quelques cas particuliers parmi ceux de l'espèce dans lesquels ont été déclarées de très fortes pertes qui, dues à la réévaluation, paraîtraient ne pas exclure l'application éventuelle de l'article 76 du statut.

Dans leur mémoire en réplique les *requérants* ont notamment précisé le moyen tiré du principe d'égalité. A cet égard, ils font observer

— d'une part, que, pour une partie de leurs agents, les Communautés ont bien remédié aux incidences négatives de la dernière réévaluation du DM en prenant pour base du paiement des traitements (dans le pays de réévaluation) les parités de 1965 (cf. l'article 63, alinéa 3, du statut, tel qu'amendé par le règlement n° 30/65/CEE, JO du 24 mars 1965) ;

— d'autre part, qu'aux dires mêmes de la défenderesse — dans son mémoire en défense — les fonctionnaires exerçant leurs fonctions en Angleterre et en France lors des dévaluations de la livre anglaise et du franc français n'ont pas supporté entièrement — grâce à une décision de la Commission — les effets négatifs de ces changements de parités. La référence du mémoire en défense à l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII ne suffirait pas comme motivation de cette inégalité de traitement, puisque le statut prévoit des mesures et des réglementations applicables à tous les

fonctionnaires afin de compenser les désavantages résultant de pertes du pouvoir d'achat et de fluctuations monétaires (cf. les articles 63, alinéa 3, et 65 du statut).

Par ailleurs, les requérants allèguent que c'est à tort que le Conseil s'est référé à la décision de la « commission de coordination » précitée, en ce que la position des fonctionnaires communautaires, titulaires des droits accordés par le statut, ne saurait se comparer avec celle, beaucoup moins établie, des agents des « organisations coordonnées ».

Finalement, les requérants affirment que c'est à juste titre qu'ils se sont fondés sur le cours officiel du DM en établissant leurs décomptes, parce que, même abstraction faite des facilités spéciales que leur offre l'article 17, paragraphe 2, de l'annexe VII, ils font, comme tout fonctionnaire des Communautés, exécuter leurs ordres bancaires non pas par l'intermédiaire du marché libre des devises, mais par des comptes convertibles, dont les cours de change ne s'écartent que de 1 % au maximum de la parité officielle.

Lors de la procédure orale, les requérants ont allégué, notamment, que l'article 76 du statut constitue en réalité une application et une concrétisation du principe de prévoyance (« Fürsorgepflicht ») énoncé à l'article 24. La disposition spéciale ne s'expliquerait alors que par le souci de permettre à la Commission de couvrir les dépenses y prévues par des moyens budgétaires normaux. Les requérants ont fait observer que d'ailleurs dans des cas où, par un certain retard dans le versement d'allocations de départ, des fonctionnaires risquaient de subir des pertes en raison de la réévaluation du DM, la Commission aurait bien adapté les calculs sans qu'elle se soit sentie obligée de solliciter le consentement préalable du Conseil.

Motifs

1 Attendu que, par requêtes introduites le 16 novembre 1970, les parties requérantes ont demandé que la Cour constate l'obligation des Communautés européennes, dans le chef de la Commission, de compenser l'accroissement des charges résultant du fait que pour faire face aux obligations financières qu'elles ont assumées en république fédérale d'Allemagne, elles ont, suite à la réévaluation du deutschmark, intervenue en octobre 1969, dû transférer un montant plus élevé en francs belges, monnaie dans laquelle leur traitement est exprimé et liquidé;

qu'elles ont demandé que la Commission soit, par conséquent, condamnée à leur payer, à titre de perte de revenus, les sommes qui, d'après un décompte joint à chacune des requêtes, correspondraient pour la période du 15 novembre 1969 au 15 novembre 1970 au préjudice que leur aurait causé ladite réévaluation;

que le requérant Werner Horn demande, à titre complémentaire, qu'il soit enjoint à la Commission d'insérer dans le statut des fonctionnaires une disposition mettant de façon générale les risques monétaires à la charge de l'employeur des fonctionnaires européens;

2 attendu qu'il n'appartient pas à la Cour de justice de donner des injonctions aux autorités communautaires;

que, dès lors, cette demande complémentaire doit être rejetée comme irrecevable;

3 attendu qu'à l'appui de leur thèse les parties requérantes invoquent à titre principal l'article 76 du statut qui dispose que des dons, prêts ou avances peuvent être accordés à un fonctionnaire, à un ancien fonctionnaire ou à des ayants droit d'un fonctionnaire décédé, qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile, notamment par suite d'une maladie grave ou prolongée ou en raison de leur situation de famille;

que les difficultés dont il s'agit en l'espèce trouvant leur origine notamment dans les obligations familiales des intéressés, elles devraient de ce fait être considérées comme constitutives d'une situation particulièrement difficile au sens de cet article 76;

4 attendu que l'article 76 n'impose aucune obligation déterminée aux autorités communautaires, mais vise à leur donner la faculté de venir en aide aux fonctionnaires ou anciens fonctionnaires se trouvant en difficulté;

que cette disposition constitue une exception au principe général selon lequel tous les fonctionnaires ont un même statut et ne sauraient recevoir d'autres avantages que ceux qui ont été fixés de facon générale et objective;

que, dès lors, l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue d'apprécier les circonstances individuelles de chaque cas, dans lequel l'application de cet article lui est demandée, avant de pouvoir admettre l'existence d'une situation particulièrement difficile;

qu'ainsi la disposition s'oppose à une application automatique dès que certains événements, tels qu'une maladie grave ou prolongée, se réalisent;

5 attendu que si les circonstances dont les parties requérantes font état sont, le cas échéant, susceptibles de créer une situation particulièrement difficile, au sens de l'article 76 du statut, la seule circonstance qu'elles ont, suite à la réévaluation du deutschmark, dû faire face à des paiements plus élevés ne saurait, par elle-même, constituer une raison suffisante pour se prévaloir de cette disposition;

que s'il appartient, dès lors, aux fonctionnaires intéressés de s'adresser individuellement à la Commission, afin que celle-ci apprécie s'il y a lieu, compte tenu, entre autres, du niveau de leur traitement, d'appliquer l'article 76, la circonstance qu'ils auraient subi un préjudice par la réévaluation du deutschmark, ne saurait cependant suffire par elle-même à justifier pareille application;

6 que, dès lors, le moyen tiré de la violation de cette disposition doit être rejeté;

attendu que les parties requérantes ont encore invoqué le principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires des Communautés;

8 attendu cependant que le principe invoqué a trouvé son expression dans le cadre statutaire en ce que tous les fonctionnaires communautaires employés dans un même lieu, sont payés dans une même monnaie et selon une échelle uniforme, quelle que soit leur nationalité, sans qu'il soit tenu compte du fait qu'ils dépensent leur traitement dans leur lieu d'affectation ou ailleurs;

que, sans doute, le traitement peut représenter un pouvoir d'achat différent selon les lieux où il est dépensé;

que ces différences trouvent leur origine dans un grand nombre de circonstances économiques et sociales propres à ces différents lieux et dont la parité de la monnaie nationale n'est qu'un des éléments éventuels;

que, dès lors, un ajustement automatique aux modifications de la parité des monnaies des États membres, tel que l'envisagent les parties requérantes, constituerait à l'égard d'autres fonctionnaires qui, pour faire face à leurs obligations familiales, ont à subir les conséquences d'autres variations dans le pouvoir d'achat, moins évidentes mais tout aussi substantielles, un avantage de nature discriminatoire, incompatible avec le principe invoqué;

9 que, dès lors, le moyen ne peut être accepté;

10 attendu que les recours doivent donc être rejetés;

Quant aux dépens

11 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, sous réserve de ce qu'en vertu 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;

que les requérants ont succombé en leurs moyens;

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 le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, et notamment son article 76;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;
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) **les recours sont rejetés;**

2) **les parties requérantes et la partie défenderesse supporteront, chacune, les frais par elles exposés.**

Donner Monaco Mertens de Wilmars

Prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 juin 1971.

Le président de la première chambre Le greffier

A. M. Donner A. Van Houtte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE, PRÉSENTÉES LE 5 MAI 1971

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Comme nombre de leurs collègues d'autres nationalités, beaucoup de fonctionnaires allemands entrés au service des Communautés continuent d'assumer en Allemagne fédérale certaines obligations financières.

Elles ont pour origine tantôt des charges familiales (enfants en cours d'études, ascendants qu'il faut aider par exemple), tantôt des charges de caractère plus patrimonial : achat à tempérament d'une maison ou d'un appartement, constitution d'une retraite.

Il est certain que pour tous ces agents les réévaluations du deutschmark et en particulier celle de 1969 ont eu pour effet d'aggraver le poids de ces charges financières et même pour certains dans des conditions extrêmement pénibles. Le problème pourrait semble-t-il, si l'on en croit certaines informations, se poser à nouveau.

La Commission en a d'ailleurs conscience et se déclare prête à examiner avec bienveillance la possibilité d'une aide dans certains cas particulièrement douloureux.

Mais c'est quelque chose de fort différent que veulent obtenir certains des fonctionnaires en cause.

Ils estiment en effet que la Communauté aurait l'obligation de compenser l'accroissement des charges résultant pour eux du fait que, pour faire face aux mêmes obligations exprimées en deutschmark, ils sont obligés, depuis la réévaluation du Mark, de transférer un montant plus grand de francs belges, c'est-à-dire de la monnaie dans laquelle leur traitement est exprimé et versé.

La Commission n'ayant pas reconnu l'existence d'une telle obligation, treize des fonctionnaires intéressés, tous en service à Luxembourg, vous ont saisis des présentes requêtes qui tendent toutes à titre principal

1) à ce que vous reconnaissiez l'existence du droit qu'invoquent les requérants,
2) à ce qu'en conséquence vous condamniez la Commission à verser à chacun d'eux une indemnité égale au préjudice que lui a déjà causé la réévaluation du deutschmark,
3) à ce que vous posiez le principe d'une indemnisation du même type en ce qui concerne les préjudices futurs.