

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
7 février 1991 *

Dans l'affaire T-167/89,

Jan Robert de Rijk, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Tervuren (Belgique), représenté par M^e Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Griesmar, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 17 février 1989 procédant, au titre de l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, au calcul rectificatif de la rémunération versée au requérant pendant la période comprise entre octobre 1987 et février 1989,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. A. Saggio, président, B. Vesterdorf et K. Lenaerts, juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 17 janvier 1991,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt**Les faits à l'origine du recours**

- 1 Le requérant, fonctionnaire de nationalité néerlandaise à la Commission, affecté à Bruxelles, est père de deux enfants, pour lesquels il perçoit des allocations pour enfant à charge et des allocations scolaires, prévues à l'article 67 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») et aux articles 2 et 3 de l'annexe VII du statut. L'aîné de ses enfants poursuivant, depuis l'été 1987, des études supérieures aux Pays-Bas, l'allocation scolaire perçue du chef de cet enfant a été doublée au titre de l'article 3, troisième alinéa, deuxième tiret, de l'annexe VII du statut.
- 2 Le requérant ayant, par la suite, déclaré que son fils bénéficiait depuis octobre 1987 d'une bourse d'études (« basisbeurs ») au titre de la loi néerlandaise, l'administration a, conformément à l'article 67, paragraphe 2, du statut, décidé d'opérer sur le montant des allocations familiales précédemment versées à l'intéressé au titre du statut une déduction correspondant au montant des « allocations de même nature versées par ailleurs », à savoir le montant de la « basisbeurs » (605,40 HFL par mois), les sommes ainsi perçues étant converties en BFR aux taux de change successifs auxquels se réfère l'article 63 du statut et affectées d'un coefficient égal au rapport entre le coefficient correcteur pour la Belgique (lieu d'affectation du fonctionnaire) et le coefficient correcteur pour les Pays-Bas en vigueur pour chaque mois considéré. C'est sur cette base que l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN ») a procédé, par la décision attaquée du 17 février 1989, à la liquidation des montants soumis à retenue.
- 3 Comme l'indiquait la décision attaquée, le montant de 191 614 BFR, soumis à répétition, a été, par la suite, retenu sur les rémunérations du requérant, à raison de six retenues de 30 000 BFR d'avril à septembre 1989 inclus et d'une dernière retenue de 11 614 BFR en octobre 1989.
- 4 Par réclamation en date du 16 mai 1989, le requérant a contesté le mode de liquidation des montants soumis à répétition, motif pris de l'application illégitime du coefficient correcteur pour les Pays-Bas aux montants devant être remboursés.

- 5 Faute de réponse de l'administration, la réclamation du requérant a été implicitement rejetée le 16 septembre 1989.

Sur la procédure

- 6 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 décembre 1989 et enregistrée le lendemain, le requérant a porté le présent litige devant le Tribunal. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.
- 7 Toutefois, par lettre de son greffier du 19 novembre 1990, le Tribunal a invité la Commission à répondre par écrit, pour le 5 janvier 1991, à cinq questions relatives à sa pratique administrative et à celle des autres institutions concernant l'application de l'article 67, paragraphe 2, du statut.
- 8 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 4 janvier 1991 et enregistrée le 7 janvier 1991, la Commission a répondu aux questions posées par le Tribunal.
- 9 La procédure orale s'est déroulée le 17 janvier 1991. Les représentants des parties ont été entendus en leur plaidoirie et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

Conclusions des parties

- 10 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours recevable et fondé;

— en conséquence, annuler la décision de la Commission du 17 février 1989 de procéder au calcul rectificatif de la rémunération qui lui a été versée pour la période comprise entre octobre 1987 et février 1989;

- annuler, pour autant que de besoin, la décision implicite de rejet opposée par la Commission à la réclamation qu'il a introduite le 16 mai 1989;
- condamner la défenderesse aux dépens de l'instance.

La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme non fondé,
- statuer comme de droit sur les dépens.

Sur la recevabilité

- 11 La Commission excipe, au stade de la duplique, de l'irrecevabilité du moyen tiré par le requérant de la violation de l'article 67, paragraphe 2, du statut, au motif qu'il a été introduit pour la première fois au stade de la réplique et qu'il s'agit, dès lors, d'un moyen nouveau au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour. La Commission prétend que la requête, à la différence de la réclamation précontentieuse et de la réplique, aurait été exclusivement fondée sur la violation de l'article 67, paragraphe 4, du statut.
- 12 Le Tribunal relève que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission méconnaît la teneur de l'argumentation exposée dans la requête, dont le premier moyen est tiré de la violation de l'article 67 du statut pris dans son ensemble et qui fait mention, comme « cadre juridique du litige, (de) l'article 67, deuxième alinéa ». La référence à l'article 67, paragraphe 4, du statut faite par le requérant a pour seul objet de contester qu'il soit applicable en l'espèce, dans la mesure où les allocations familiales communautaires sont versées au requérant et non à une autre personne.
- 13 L'exception d'irrecevabilité doit, dès lors, être rejetée.

Sur le fond

- 14 A l'appui de son recours, le requérant invoque deux moyens, tirés, d'une part, de la violation de l'article 67 du statut et, d'autre part, de la violation du principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires et du principe de bonne administration, moyens qui, pour partie, se confondent.
- 15 Dans son premier moyen, le requérant soutient que la décision attaquée ne peut trouver de fondement dans aucune disposition statutaire pour appliquer au montant de la « basisbeurs », venant en déduction de ses allocations pour enfant à charge et scolaire communautaires, un coefficient prenant en compte le coefficient correcteur pour les Pays-Bas. L'article 67, paragraphe 2, du statut, en vertu duquel le montant de la « basisbeurs » a été déduit, ne prévoirait en aucune manière que les montants à déduire, au titre d'allocation de même nature que les allocations familiales, soient affectés d'un quelconque coefficient. Selon le requérant, il résulte de ce silence qu'il convient plutôt d'appliquer en l'espèce la règle générale exprimée à l'article 64, premier alinéa, du statut. Selon cette disposition, la rémunération du fonctionnaire, dont font partie les allocations familiales en vertu de l'article 62 du statut, est affectée d'un coefficient correcteur selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation. Le requérant fait valoir qu'il s'ensuit que les différentes dispositions statutaires prévoyant l'application d'un coefficient correcteur différent de celui du lieu d'affectation constituent des exceptions à la règle générale et doivent, dès lors, être interprétées restrictivement. Par ailleurs, l'existence de telles exceptions montrerait, selon le requérant, que, chaque fois que le législateur communautaire a voulu déroger à la règle générale, il l'a fait explicitement.
- 16 Le requérant ajoute, dans le cadre de son second moyen, qu'il est victime d'une discrimination par rapport aux fonctionnaires qui ne bénéficient pas d'une allocation nationale de même nature que les allocations familiales, en ce que ces derniers ne voient appliquer aucun coefficient à la partie des allocations communautaires correspondant à l'allocation nationale, même lorsqu'il est établi que leur enfant étudie dans un autre État membre.
- 17 La Commission admet que l'article 67, paragraphe 2, du statut ne prévoit pas explicitement l'application d'un coefficient, prenant en compte le coefficient correcteur du pays où l'allocation est versée et dépensée, au montant des allocations nationales de même nature que les allocations familiales communautaires,

venant en déduction de ces dernières. Elle relève cependant que cette disposition n'interdit pas non plus l'application d'un tel coefficient à ces sommes. C'est pourquoi la Commission estime qu'elle était en droit de fonder sa décision sur l'article 67, paragraphe 2, du statut, interprété conformément au principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation, consacré en tant que principe supérieur du droit de la fonction publique communautaire (voir arrêt de la Cour du 31 mai 1979, Newth/Commission, 156/78, Rec. p. 1941). A cet égard, la Commission expose que, selon la jurisprudence de la Cour (arrêts du 31 mai 1979, 156/78, précité, et du 20 mars 1984, Razzouk et Beydoun/Commission, 75/82 et 117/82, Rec. p. 1509), l'administration a l'obligation de faire prévaloir ce principe sur des dispositions statutaires positives, explicites et claires, lorsque de telles dispositions conduisent à des résultats discriminatoires. La Commission fait valoir qu'a fortiori il doit en aller de même lorsque l'administration se trouve en présence d'un texte neutre, susceptible de deux interprétations, l'une conforme au principe d'égalité de traitement et l'autre contraire à ce principe.

- 18 Par ailleurs, la Commission soutient que l'existence de dispositions statutaires prévoyant explicitement l'application d'un coefficient différent du coefficient correcteur du lieu d'affectation constitue la preuve de l'existence du principe supérieur d'égalité dans le droit de la fonction publique communautaire.
- 19 La Commission affirme qu'elle méconnaîtrait le principe d'égalité de traitement, conçue en termes de pouvoir d'achat effectivement procuré, entre les fonctionnaires ayant des lieux d'affectation différents, si elle n'appliquait pas le coefficient incriminé par le requérant, dont elle a affirmé, dans sa réponse écrite aux questions du Tribunal, qu'il n'est en réalité rien d'autre que le « taux-transfert », utilisé aux fins des transferts hors du pays d'affectation d'une partie de la rémunération, prévu par l'article 17, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut. En effet, selon la Commission, toute indemnité étant censée tenir compte du coût de la vie dans le pays où elle est versée, tel qu'il est traduit par le coefficient correcteur de ce pays, il conviendrait, en vue de préserver l'égalité de traitement conçue en termes de pouvoir d'achat effectivement procuré par l'indemnité au lieu où elle est dépensée, d'appliquer le coefficient « taux-transfert », qui permet de convertir le pouvoir d'achat procuré par une indemnité déterminée à un lieu autre que le lieu d'affectation, en termes de pouvoir d'achat procuré au lieu d'affectation.

- 20 Ainsi, la Commission fait observer qu'en l'espèce, si elle n'avait pas appliqué à la « basisbeurs », perçue aux Pays-Bas par le fils du requérant affecté à Bruxelles, le coefficient « taux-transfert » pour tenir compte du pouvoir d'achat dispensé aux Pays-Bas par cette allocation, on aurait abouti à une discrimination en termes de pouvoir d'achat entre, d'une part, le requérant qui dépense son allocation dans un pays où le coût de la vie est bas, et, d'autre part, par exemple, un fonctionnaire danois dont le fils percevrait au Danemark (coefficient correcteur en vigueur à l'époque = 129,2), et l'y dépenserait, une allocation d'un même montant.
- 21 La Commission estime, par conséquent, que la méthode appliquée dans la décision attaquée permet de sauvegarder pleinement l'égalité de traitement entre les fonctionnaires, quels que soient leur lieu d'affectation et le lieu où leur enfant effectue des études et perçoit des allocations nationales.
- 22 Par ailleurs, la Commission soutient que la discrimination alléguée par le requérant dans le cadre de son second moyen n'en est pas une. En effet, le requérant qui perçoit une allocation nationale ne se trouverait pas dans une situation identique ou comparable à celle des fonctionnaires ne percevant pas d'allocation nationale, qui lui permettrait de revendiquer un traitement identique. La Commission ajoute qu'en outre cette différence dans la situation de fait de ces deux catégories de fonctionnaires ne lui est pas imputable, mais qu'elle est imputable soit aux fonctionnaires qui ne demandent pas les allocations nationales auxquelles ils ont droit, soit aux États membres qui n'ont pas instauré ce type d'allocations. Lors de l'audience, la Commission a précisé que la méthode appliquée au requérant n'était pas de nature à engendrer de discrimination entre les fonctionnaires bénéficiant et les fonctionnaires ne bénéficiant pas d'une allocation nationale, dans la mesure où ces derniers, bénéficiant d'allocations communautaires pleines et entières, pourront tirer avantage du « taux-transfert » prévu à l'article 17, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, qui leur permet d'adapter le montant de leurs allocations communautaires au coût de la vie au lieu où celles-ci sont dépensées par leur enfant.
- 23 Il convient, tout d'abord, de rappeler qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 31 mai 1979, Newth, 156/78, précité, point 13) qu'une disposition statutaire doit être interprétée en ce sens que, si son application est susceptible d'entraîner une violation d'une règle supérieure de droit, l'AIPN se trouve dans l'obligation, pour éviter une telle conséquence, de ne pas en tenir compte. Par conséquent, il y a lieu d'examiner si le respect du principe supérieur d'égalité de

traitement commandait, en l'absence de disposition statutaire en ce sens, l'application d'un coefficient, correspondant au « taux-transfert » prévu par l'article 17, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, au montant de l'allocation nationale de même nature que les allocations familiales communautaires soumis à répétition, en vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut. Il faut donc se demander si la méthode appliquée par la Commission aboutit, dans tous les cas, à l'égalité de traitement, comme l'a prétendu la Commission.

- 24 Le Tribunal constate que la méthode appliquée par la Commission permet de préserver l'égalité de traitement conçue en termes de pouvoir d'achat entre tous les fonctionnaires, qu'ils perçoivent ou non une allocation nationale, à la condition que le coefficient correcteur du lieu d'affectation soit inférieur au coefficient correcteur du lieu de dépense. En effet, dans cette hypothèse, la méthode de la Commission est favorable aux fonctionnaires percevant une allocation nationale de même nature que les allocations familiales communautaires, puisque, cette dernière étant dépensée dans un pays où le coût de la vie est plus élevé qu'au lieu d'affectation, l'allocation nationale y procurera un pouvoir d'achat moindre qu'au lieu d'affectation, ce qui aura pour conséquence que la somme venant en déduction des allocations communautaires sera inférieure au montant nominal de l'allocation nationale perçue. Les fonctionnaires ne bénéficiant pas d'une allocation nationale de même nature feront, quant à eux, usage du mécanisme du « taux-transfert » prévu par l'article 17 de l'annexe VII du statut, comme l'a relevé la Commission lors de l'audience, ce qui leur permettra d'obtenir le versement, au lieu d'étude de leur enfant, de l'allocation communautaire qui sera augmentée en vue de tenir compte du coût de la vie plus élevé qu'au lieu d'affectation.
- 25 Ainsi, le fonctionnaire affecté en Belgique (coefficient correcteur = 100), percevant et dépensant au Danemark (coefficient correcteur en vigueur à l'époque = 129,2) une allocation de même nature que les allocations familiales d'un montant de 250 écus, se verra retirer une somme de 193,49845 écus [$250 \times (100 : 129,2)$], alors que, s'il n'avait pas perçu d'allocation nationale de même nature, il aurait disposé de cette somme et l'aurait transférée depuis la Belgique vers le Danemark en recourant au mécanisme du « taux-transfert », ce qui lui aurait permis d'y disposer d'une somme de 250 écus [$193,49845 \times (129,2 : 100)$], qui correspond au montant de l'allocation nationale.

26 Par contre, dans un cas comme celui de l'espèce, ainsi que la Commission l'a reconnu lors de l'audience, la méthode appliquée par la Commission ne permet pas de préserver l'égalité de traitement, conçue en termes de pouvoir d'achat effectivement dispensé, entre les fonctionnaires qui perçoivent et ceux qui ne perçoivent pas d'allocation nationale de même nature et, par extension, entre les fonctionnaires qui perçoivent des allocations nationales d'un montant différent, dès lors que le coefficient correcteur du lieu d'affectation est supérieur au coefficient correcteur du lieu de dépense. En effet, dans cette hypothèse, la méthode de la Commission est défavorable aux fonctionnaires percevant une allocation nationale de même nature, puisque, cette dernière étant dépensée dans un pays où le coût de la vie est moins élevé qu'au lieu d'affectation, l'allocation nationale y procurera un pouvoir d'achat plus grand qu'au lieu d'affectation, ce qui aura pour conséquence que la somme venant en déduction des allocations communautaires sera supérieure au montant nominal de l'allocation nationale perçue. Par contre, les fonctionnaires ne percevant pas d'allocation nationale et percevant, dès lors, des allocations communautaires pleines et entières pourront les conserver intégralement. En effet, ainsi que la Commission l'a admis lors de l'audience, ils ne se verront appliquer aucun coefficient autre que celui de leur lieu d'affectation, en raison du caractère purement facultatif du mécanisme du « taux-transfert » prévu par l'article 17 de l'annexe VII du statut, caractère facultatif qui a pour conséquence que les fonctionnaires n'y ont recours que lorsque son résultat leur est favorable, à savoir lorsque le coefficient correcteur du lieu d'affectation est inférieur au coefficient correcteur du lieu où l'argent est transféré et dépensé.

27 Ainsi, le fonctionnaire qui, comme le requérant, est affecté en Belgique (coefficient correcteur = 100), percevant et dépensant aux Pays-Bas (coefficient correcteur = 91) une allocation de même nature que les allocations familiales d'un montant de 250 écus, se verra retirer une somme de 274,72527 écus [$250 \times (100:91)$], correspondant au pouvoir d'achat procuré au lieu d'affectation par l'allocation nationale versée aux Pays-Bas, alors que, s'il n'avait pas perçu l'allocation nationale de même nature, il aurait disposé de cette somme en Belgique, mais aurait pu la transférer d'une manière quelconque aux Pays-Bas sans avoir recours au mécanisme facultatif du « taux-transfert », ce qui lui aurait permis d'y disposer d'une somme de 274,72527 écus, supérieure aux 250 écus de l'allocation nationale. Il y a lieu de faire observer que, dans cette dernière hypothèse, l'article 3, troisième alinéa, deuxième tiret, de l'annexe VII du statut ne prend pas en considération le lieu où l'allocation scolaire est dépensée afin d'appliquer à cette allocation communautaire un coefficient distinct du coefficient correcteur du lieu d'affectation, alors qu'il est légalement établi que ce lieu est différent du lieu d'affectation.

- 28 Par ailleurs, il importe de relever que, dans la mesure où la méthode de la Commission peut se prévaloir du principe d'égalité, c'est en supposant que le lieu de versement de l'allocation nationale — de même nature que les allocations familiales — correspond au lieu de dépense de celle-ci. Or, la Commission a reconnu, dans sa réponse écrite aux questions du Tribunal et lors de l'audience, qu'elle ne renonce pas à cette supposition et continue d'appliquer le coefficient « taux-transfert », prenant en compte le coefficient correcteur du lieu de versement de l'allocation nationale, alors même qu'il est légalement établi qu'il ne correspond pas au lieu de dépense.
- 29 Par conséquent, le Tribunal relève que la Commission ne peut se prévaloir du principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires, conçue en termes de pouvoir d'achat réellement dispensé par l'allocation nationale, puisqu'elle prend exclusivement en considération le lieu où l'allocation nationale est versée, indépendamment du lieu où l'allocation est dépensée et donc indépendamment du pouvoir d'achat qu'elle a effectivement procuré aux fonctionnaires.
- 30 Enfin, il importe de faire remarquer, à titre superfétatoire, que, comme la Commission l'a indiqué dans sa réponse écrite à une question du Tribunal, elle n'applique le système incriminé par le requérant que depuis octobre 1987 et que, si la Cour de justice, le Parlement et la Cour des comptes appliquent la même méthode, il n'en est pas de même pour le Conseil, qui n'applique aucun coefficient correcteur aux allocations nationales de même nature que les allocations familiales communautaires, perçues dans un État membre autre que le pays d'affectation.
- 31 Il résulte de tout ce qui précède que la décision attaquée, en ce qu'elle applique un coefficient correspondant au « taux-transfert » prévu par l'article 17, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, ne peut se prévaloir ni d'une disposition statutaire ni du principe supérieur de droit que constitue l'égalité de traitement. La décision doit, par conséquent, être annulée sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments développés dans le cadre du second moyen invoqué à l'appui du recours.

Sur les dépens

- 32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, applicable mutatis mutandis à la procédure devant le Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission est annulée.
- 2) La Commission est condamnée aux dépens.

Saggio

Vesterdorf

Lenaerts

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 février 1991.

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Saggio