

que l'administration communautaire a fait naître dans son chef des espérances fondées.

3. Aucun fonctionnaire ne peut invoquer une violation du principe de la confiance légitime en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration. Le silence observé par celle-ci à la suite de la demande de confirmation de ses droits que lui avait adressée un fonctionnaire, pour regrettable qu'il soit, ne saurait valoir confirmation de tels droits dans le chef de l'intéressé, pas plus qu'il ne peut être considéré comme une assurance précise fournie par l'administration.

A supposer même qu'un fonctionnaire obtienne de l'administration la confirmation erronée des droits qu'il revendiquait, un tel engagement ne saurait créer une situation de confiance légitime, aucun fonctionnaire d'une institution communautaire ne pouvant valablement s'engager à ne pas appliquer le droit communautaire et la communication d'une interprétation erronée de la règle communautaire ne pouvant par ailleurs engager la responsabilité de l'administration. Des promesses qui ne tiendraient

pas compte des dispositions statutaires ne sauraient créer une confiance légitime dans le chef de celui auquel elles s'adressent.

4. Le respect du principe des droits acquis permet à une institution de refuser l'indemnité de dépaysement à un fonctionnaire ayant, pendant la période visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, exercé son activité professionnelle de façon habituelle sur le territoire de l'État d'affectation auprès d'organisations qui, en raison de l'adoption de nouveaux critères, n'étaient plus considérées, à la date du recrutement de l'intéressé, comme des organisations internationales au sens de la disposition précitée, tout en maintenant, par ailleurs, le bénéfice de ladite indemnité aux fonctionnaires antérieurement employés au sein des mêmes organisations, mais recrutés sous l'empire des anciens critères de la notion d'organisation internationale.
5. Le retrait à titre rétroactif d'un acte légal qui a conféré des droits subjectifs ou des avantages similaires est contraire aux principes généraux du droit.

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

27 mars 1990 *

Dans l'affaire T-123/89,

Jean-Louis Chomel, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par M^e Jean-Noël Louis, avocat au

* Langue de procédure: le français.

barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la SARL Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Sean van Raepenbusch, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission refusant d'accorder au requérant le bénéfice de l'indemnité de dépaysement,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, R. Schintgen et R. Garcia-Valdecasas, juges,

greffier: M. H. Jung

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 7 février 1990,

rend le présent

Arrêt

Les faits à l'origine du recours

- 1 Le requérant, M. Jean-Louis Chomel, ressortissant français, a été employé à Bruxelles par le comité des organisations professionnelles agricoles de la Communauté européenne (ci-après « COPA ») du 1^{er} janvier 1980 au 15 septembre 1981, par le cabinet d'avocats J. M. Didier et Associates du 16 septembre 1981 au 31 octobre 1983 ainsi que par le comité général de la coopération agricole de la CEE (ci-après « Cogeca »), puis par le COPA pendant la période du 1^{er} novembre 1983 au 30 septembre 1988.

- 2 Le 1^{er} septembre 1988, la Commission a offert au requérant un emploi d'administrateur de grade A 7 à la direction générale VI « Agriculture ». Par lettre adressée, le 4 septembre 1988, à la Commission, le requérant a accepté cette offre d'emploi tout en précisant, en se référant aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») qu'il estimait « avoir droit à l'indemnité de dépaysement » eu égard au fait que ses fonctions du moment relevaient de « services effectués pour des organisations internationales ». Le requérant demandait, dans cette même lettre, à la Commission de lui confirmer par écrit qu'il avait droit à l'indemnité de dépaysement. Le requérant est entré en fonctions le 3 octobre 1988 sans avoir obtenu confirmation, écrite ou orale, de ses droits par les services de la Commission. En fait, l'indemnité de dépaysement ne lui fut pas versée avec sa première rémunération se rapportant au mois d'octobre 1988.

- 3 Au moment de l'entrée en fonctions du requérant, les fonctionnaires de la Commission qui avaient été antérieurement employés du COPA et du Cogeca bénéficiaient de l'indemnité de dépaysement.

- 4 Le 7 décembre 1988, le requérant a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, dirigée contre le refus de la Commission, concrétisé par le bulletin de rémunération du mois d'octobre 1988, de lui reconnaître le bénéfice de l'indemnité de dépaysement au titre de l'article 4 de l'annexe VII du statut.

La procédure

- 5 Par requête déposée au greffe de la Cour de justice le 10 juillet 1989, M. Chomel a introduit, en vertu de l'article 91 du statut, un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission lui refusant l'octroi de l'indemnité de dépaysement prévue à l'article 4 de l'annexe VII du statut et de la décision implicite de rejet opposée par la Commission à la réclamation introduite par le requérant le 7 décembre 1988.
- 6 Par lettre du 11 juillet 1989, la Commission a rejeté explicitement la réclamation du requérant en faisant valoir que, compte tenu de l'interprétation restrictive de la notion d'organisation internationale retenue par la conclusion des chefs d'administration du 28 mai 1986, le COPA et le Cogeca ne sont pas des organisations internationales au sens de l'article 4 de l'annexe VII du statut.
- 7 La partie requérante a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:
 - 1) déclarer le présent recours recevable et fondé;
 - 2) annuler:
 - la décision de la Commission lui refusant l'octroi de l'indemnité de dépaysement conformément à l'article 4 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires, décision dont il n'a pris connaissance qu'en recevant sa première fiche de rémunération en octobre 1988;
 - pour autant que de besoin, la décision implicite de rejet opposée par la Commission à la réclamation introduite par le requérant le 7 décembre 1988 au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires;
 - 3) condamner la défenderesse aux dépens de l'instance soit par application de l'article 69, paragraphe 2, soit par application de l'article 69, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement de procédure, ainsi qu'aux frais indispensables exposés aux fins de la procédure et, notamment, les frais de domiciliation, de déplacement, de séjour et les honoraires d'avocat, par application de l'article 73, sous b), du même règlement.

- 8 La partie défenderesse a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:
- déclarer la requête non fondée;
 - statuer sur les dépens comme de droit.
- 9 La procédure écrite s'est entièrement déroulée devant la Cour. Elle a suivi un cours régulier, compte tenu du fait que le requérant a renoncé au dépôt d'un mémoire en réplique.
- 10 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la décision du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes, la Cour (quatrième chambre) a, par ordonnance du 15 novembre 1989, renvoyé l'affaire devant le Tribunal.
- 11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.
- 12 Les représentants des parties ont été entendus en leur plaidoirie et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 7 février 1990.

Sur le fond

- 13 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de l'annexe VII du statut, l'indemnité de dépaysement est accordée au fonctionnaire:
- qui n'a pas et n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation;
 - qui n'a pas, « de façon habituelle, pendant la période de cinq années expirant six mois avant son entrée en fonctions, habité ou exercé son activité profession-

nelle principale sur le territoire européen dudit État », étant entendu que « les situations résultant des services effectués pour un autre État ou une organisation internationale ne sont pas à prendre en considération ».

- 14 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour (voir arrêt du 2 mai 1985, *De Angelis/Commission*, 246/83, Rec. 1985, p. 1253; arrêt du 13 novembre 1986, *Richter/Commission*, 330/85, Rec. 1986, p. 3439; arrêt du 23 mars 1988, *Morabito/Parlement*, 105/87, Rec. 1988, p. 1707), l'octroi de l'indemnité de dépaysement a pour objet de compenser les charges et désavantages particuliers résultant de la prise de fonctions auprès des Communautés pour les fonctionnaires qui sont, de ce fait, obligés de changer de résidence du pays de leur domicile au pays d'affectation et de s'intégrer dans un nouveau milieu.
- 15 Lors de sa réunion des 26 et 27 juin 1975, le collège des chefs d'administration a adopté une conclusion relative à l'indemnité de dépaysement et proposé de considérer comme organisation internationale au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de l'annexe VII du statut, les organisations répondant aux critères ci-après:

- « a) être internationale de par sa composition, c'est-à-dire avoir des membres de pays différents et être ouverte aux éléments semblables de diverses nations;
- b) exercer une activité internationale d'intérêt général, notamment dans le domaine politique, économique, social, humanitaire, scientifique, culturel;
- c) avoir un caractère de permanence et une structure organisée donnant aux membres le droit périodique de désigner les personnes appelées à diriger l'organisation (siège permanent, secrétariat, etc.);
- d) être sans but lucratif ».

En application de cette conclusion, le COPA et le Cogeca devaient être considérés comme étant des « organisations internationales » au sens de l'article précité du statut.

- 16 Par la suite, le collège des chefs d'administration a adopté, le 28 mai 1986, une nouvelle conclusion et proposé de considérer comme organisation internationale, pour l'application de l'article 4 de l'annexe VII du statut, les organisations répondant au seul critère suivant:

« être créée par des États ou par une organisation elle-même créée par des États ».

Cette conclusion était d'application à compter du 1^{er} juin 1986 et précisait que les fonctionnaires auxquels avait été accordée l'indemnité de dépaysement sur la base de la conclusion des 26 et 27 juin 1975 continueraient à bénéficier de cette indemnité, tout au long de leur carrière, conformément au principe des droits acquis.

En application de cette conclusion, le COPA et le Cogeca cessaient d'être considérés comme des organisations internationales au sens de l'article 4 de l'annexe VII du statut.

- 17 Ni la conclusion adoptée les 26 et 27 juin 1975 ni celle du 28 mai 1986 n'ont fait l'objet d'une publication.
- 18 Le requérant, en travaillant pour le COPA et le Cogeca, a habité et exercé son activité professionnelle à Bruxelles — c'est-à-dire, sur le territoire de l'État où il a été affecté comme fonctionnaire de la Commission — pendant les huit années qui ont précédé son entrée en fonctions en qualité de fonctionnaire.
- 19 La défenderesse a refusé au requérant le bénéfice de l'indemnité de dépaysement au motif que, sur la base de la conclusion adoptée par le collège des chefs d'administration le 28 mai 1986, le COPA et le Cogeca doivent être considérés comme de simples organisations professionnelles agricoles regroupées au niveau de la Communauté, et non pas comme des organisations internationales au sens de l'article 4 de l'annexe VII du statut.
- 20 Le requérant n'a pas contesté la légalité de la nouvelle interprétation donnée par le collège des chefs d'administration au terme d'organisation internationale pour l'application de l'article 4 de l'annexe VII du statut.

- 21 Il suffit, par conséquent, d'examiner la légalité de la décision de la Commission au regard des circonstances dans lesquelles elle a été adoptée.
- 22 A cet égard, le requérant fait valoir un moyen unique tiré de la violation des principes de la confiance légitime et de la bonne foi, ainsi que du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude.
- 23 Le requérant soutient qu'il ignorait l'existence de la conclusion adoptée par le collège des chefs d'administration le 28 mai 1986, au moment où il a accepté sa nomination, et qu'il estimait avoir droit à l'indemnité de dépaysement au même titre que ses anciens collègues du COPA nommés, entre-temps, fonctionnaires. Le requérant estime que la Commission, en ne répondant pas à sa lettre du 4 septembre 1988, s'est abstenue de l'informer loyalement des conditions exactes d'emploi qui lui étaient offertes, de l'étendue exacte de ses droits et de l'interprétation à donner aux textes statutaires et réglementaires d'application. Selon le requérant, la Commission a commis une faute ou, à tout le moins, s'est rendue responsable de réticence coupable qui a eu pour conséquence de placer le requérant dans une situation ne lui permettant pas de répondre à l'offre d'emploi en toute connaissance de cause.
- 24 Pour sa part, la Commission considère que cet ensemble de circonstances ne peut pas être présenté comme un cas de violation des principes invoqués par le requérant.
- 25 Selon la jurisprudence de la Cour, le droit de réclamer la protection de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration communautaire a fait naître dans son chef des espérances fondées (arrêt du 19 mai 1983, Mavridis/Parlement, 289/81, Rec. 1983, p. 1731).
- 26 En revanche, aucun fonctionnaire ne peut invoquer une violation du principe de la confiance légitime en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration (conclusions de l'avocat général M. Capotorti dans l'arrêt du 1^{er} octobre 1981, Guglielmi/Parlement, 268/80, Rec. 1981, p. 2295, 2307; conclu-

sions de l'avocat général M. Warner dans l'arrêt du 28 octobre 1980, Dautzenberg/Cour de justice, 2/80, Rec. 1980, p. 3107, 3121).

- 27 En l'espèce, le silence observé par la Commission à la suite de la demande de confirmation de ses droits que lui avait adressée le requérant, pour regrettable qu'il soit, ne saurait valoir confirmation de tels droits dans le chef du requérant, pas plus qu'il ne peut être considéré comme une assurance précise fournie par l'administration.
- 28 A supposer, même, que le requérant ait obtenu des services de la Commission confirmation des droits qu'il revendiquait, un tel engagement n'aurait pu créer une situation de confiance légitime, aucun fonctionnaire d'une institution communautaire ne pouvant valablement s'engager à ne pas appliquer le droit communautaire (arrêt du 16 novembre 1983, Thyssen/Commission, 188/82, Rec. 1983, p. 3721).
- 29 Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, la communication d'une interprétation erronée de la règle communautaire n'aurait pu, d'ailleurs, engager la responsabilité de l'administration (arrêt du 28 mai 1970, Richez-Parise e.a./Commission, 19/69, 20/69, 25/69 et 30/69, Rec. 1970, p. 325; arrêt du 9 juillet 1970, Fiehn/Commission, 23/69, Rec. 1970, p. 547; arrêt du 11 juillet 1980, Kohll/Commission, 137/79, Rec. 1980, p. 2601).
- 30 Enfin, ainsi que la Cour l'a déjà précisé, des promesses qui ne tiennent pas compte des dispositions statutaires ne sauraient créer une confiance légitime dans le chef de celui auquel elles s'adressent (arrêt du 6 février 1986, Vlachou/Cour des comptes, 162/84, Rec. 1986, p. 481).
- 31 Le requérant avait, d'ailleurs, la liberté de suspendre sa décision d'accepter ou de décliner l'offre d'emploi qui lui était faite aussi longtemps qu'une décision de confirmation ou de rejet de ses prétentions n'avait pas été adoptée par la Commission.

- 32 En ce qui concerne la prétendue violation du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude, il convient de rappeler que la protection des droits et des intérêts des fonctionnaires doit toujours trouver sa limite dans le respect des normes en vigueur, le seul fait de demander, au moment de l'acceptation d'une offre d'emploi, à bénéficier d'un droit ne pouvant en aucun cas conduire à l'attribution de ce droit en violation des dispositions statutaires, au simple motif que l'administration n'aurait pas répondu à cette demande avant la prise de fonctions. Il s'ensuit que l'argument selon lequel la Commission aurait méconnu l'ensemble des éléments du cas d'espèce et qu'elle n'aurait pas tenu compte de l'intérêt du service ni de celui du fonctionnaire concerné ne peut être retenu.
- 33 Lors de la procédure orale, le requérant a procédé à une ampliation du moyen unique en soutenant que la Commission avait violé le principe de l'égalité de traitement au motif que, malgré le revirement opéré dans l'interprétation du terme d'organisation internationale, elle continue à accorder aux anciens employés du COPA et du Cogeca le bénéfice de l'indemnité de dépaysement, créant ainsi une situation de discrimination incontestable entre les fonctionnaires.
- 34 A cet égard, il y a lieu de relever que, en assurant le respect des droits acquis par les fonctionnaires antérieurement employés au sein d'organisations répondant aux critères appliqués jusqu'au 31 mai 1986 à la notion d'organisation internationale et qui se trouvaient à son service à cette date, la Commission n'a fait qu'une juste application du principe des droits acquis. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, le retrait à titre rétroactif d'un acte légal qui a conféré des droits subjectifs ou des avantages similaires est contraire aux principes généraux du droit (arrêt du 22 septembre 1983, Verli-Wallace/Commission, 159/82, Rec. 1983, p. 2711).
- 35 Le moyen tiré de la violation des principes susmentionnés ne peut donc être accueilli.
- 36 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté comme non fondé.

Sur les dépens

- 37 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, applicable mutatis mutandis au Tribunal en vertu de l'article 11 de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, précitée, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Edward

Schintgen

Garcia-Valdecasas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 mars 1990.

Le greffier

H. Jung

Le président

D. A. O. Edward