Affaire C-320/81

Silverio Acerbis e.a.
contre
Commission des Communautés européennes

« Fonctionnaires — Adaptation du coefficient correcteur »

Rapport d'audience 563
Conclusions de l'avocat général M. J. Mischo, présentées le 12 octobre 1989 572
Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 7 mars 1990 575

Sommaire de l'arrêt

Procédure — Recours devenu sans objet — Non-lieu à statuer

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-320/81 *

I — Les faits, le cadre juridique et les antécédents du litige

1. Par requête déposée le 24 décembre 1981, M. S. Acerbis et 485 autres fonctionnaires de la Commission, affectés tous au Centre commun de recherche d'Ispra (Varèse, Italie), ont attaqué leurs bulletins de rémunération des mois de février-mars 1981, portant liquidation d'arriérés opérée par la Commission, avec effet au 1er juillet 1980, en application du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 397/81 du Conseil, du 10 février 1981, portant fixation, avec effet au 1er juillet 1980, du tableau des traitements ainsi que des autres éléments de rémunération (JO L 46, p. 1).

2. Les requérants attaquent le taux du coefficient correcteur appliqué en Italie sous un

* Langue de procédure: l'italien.

double aspect: a) parce qu'il est unique pour toute l'Italie et, institué sur la base de l'évolution des prix dans la capitale, Rome, ne tient pas compte du coût de la vie particulièrement élevé au lieu de leur affectation et b) parce qu'il est insuffisant même sur la base des prix à Rome.

3. Les dispositions statutaires qui entrent en ligne de compte dans la présente affaire sont l'article 64 du statut, selon lequel « la rémunération du fonctionnaire ... est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 %, selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation... », et l'article 65, paragraphe 2, du statut, selon lequel, « en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximal de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif ».

4. La méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés adoptée par le Conseil en juin 1976 retenait le principe de la révision périodique des coefficients correcteurs.

5. Sur la base de cette méthode, le Conseil avait adopté, le 21 décembre 1978, le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3087/78, portant adaptation du coefficient correcteur applicable aux rémunérations des fonctionnaires et agents des Communautés affectés en Italie (JO L 369, p. 10). En vertu de ce règlement, avec effet au 1er janvier 1978, le coefficient correcteur pour l'Italie était réévalué, mais restait unique tant pour la capitale que pour Varèse.

6. Par la suite, le Conseil, en s'écartant de la proposition faite par la Commission le 9 décembre 1980 suite aux enquêtes effectuées par l'Office statistique des Communautés dans les États membres, a adopté, le 20 janvier 1981, le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 187/81, portant adaptation des rémunérations et des pensions communautaires ainsi que des coefficients correcteurs (JO L 21, p. 18), sans que la méthode de 1976 ait été révisée. Ce règlement prévoyait une augmentation forfaitaire en termes nets du traitement mensuel et des pensions.

7. Suite au règlement susmentionné, le Conseil a adopté, le 10 février 1981, le règlement n° 397/81, précité. Un coefficient correcteur unique était fixé pour l'Italie, au taux de 75,3 %, avec effet au 1er juillet 1980.

8. L'action des requérants est dirigée contre les bulletins de rémunération, portant liquidation d'arriérés, établis sur la base de ce règlement, pour la période allant du 1er juillet 1980 au 28 février 1981.

II — Moyens et conclusions des requérants

9. Les requérants évoquent quatre moyens contre la légalité des règlements nos 187/81 et 397/81:

— le premier moyen consiste en la violation de l'article 64 du statut, susmentionné, qui prescrit le calcul du coefficient correcteur selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation, tandis que, en l'occurrence, les règlements litigieux prévoient un seul taux du coefficient correcteur pour l'Italie, sur la base du coût de la vie de la capitale, Rome;

— le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 65, paragraphe 2, du statut, susmentionné: non seulement la réévaluation du coefficient correcteur italien aurait été insuffisante, mais elle aurait été surtout tardive, puisque le coût de la vie au lieu d'affectation des requérants aurait subi une augmentation de 20 % bien avant le moment de l'adaptation;

— le troisième moyen est tiré de la violation du principe de non-discrimination, du fait que les requérants, par le biais du coefficient correcteur inadéquat, auraient un pouvoir d'achat inférieur à celui des autres fonctionnaires affectés à d'autres lieux;

— en tant que quatrième moyen est évoquée la violation du « principe de la confiance ». Ce moyen vise, selon la requête, la méthode par laquelle a été décidée l'adaptation des coefficients correcteurs. Après tant d'assurances données par les autorités communautaires quant à l'adaptation en termes réels du coefficient correcteur italien sur la base des enquêtes quinquennales de l'Institut statistique des Communautés, les espoirs des requérants auraient été finalement déçus. En effet, il n'a pas été tenu compte de l'enquête de l'Institut effectuée au mois d'octobre 1980.

10. Les *requérants* concluent à ce que la Cour:

— annule la liquidation des arriérés de traitement à compter du 1er juillet 1980, étant donné que le coefficient correcteur pour l'Italie ne tiendrait pas compte du coût de la vie dans leur lieu d'affectation;

— annule ladite liquidation en raison de l'adaptation insuffisante et tardive du coefficient applicable à la capitale;

— déclare que les institutions sont tenues d'adopter les mesures que comporte l'annulation demandée, en particulier, après avoir procédé à la reliquidation des arriérés de traitement, d'appliquer à compter du 1er juillet 1980 un coefficient correcteur adéquat;

— à titre subsidiaire, ordonne la suspension de la présente affaire dans l'attente du prononcé de l'arrêt dans l'affaire 158/79.

11. Suite à des conclusions concordantes des parties, la troisième chambre, alors saisie de l'affaire, a décidé le 20 janvier 1982 de suspendre la procédure en attendant le prononcé de l'arrêt dans l'affaire 59/81, Commission/Conseil, qui était à considérer comme une affaire pilote par rapport à la présente affaire. Après le prononcé de l'arrêt en question, la procédure est restée en suspens, à la demande de la Commission, jusqu'au prononcé des arrêts dans les affaires 158/79, Roumengous, 737/79, Battaglia, et 543/79, Birke, qui présentaient des similitudes et des analogies avec la présente affaire.

III — L'évolution de la situation quant aux coefficients correcteurs et l'adaptation annuelle des rémunérations

12. Suite au règlement n° 3087/78 du Conseil, susmentionné, plusieurs actions en justice avaient été engagées par des fonctionnaires de la Commission affectés à Ispra.

13. Par les arrêts interlocutoires rendus le 15 décembre 1982 dans les affaires 158/79 (Rec. 1982, p. 4379), 543/79 (Rec. 1982, p. 4425), 737/79 (Rec. 1982, p. 4497) et dans les affaires jointes 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 et 660/79 (Rec. 1982, p. 4465), qui étaient toutes introduites par des recours de fonctionnaires affectés à Ispra contre la Commission, la Cour a reconnu que le règlement n° 3087/78 était contraire aux articles 64 et 65 du statut. Elle a donc statué comme suit: « a) Sont annulés le bulletin de rémunération des requérants du mois de janvier 1979, pour autant que celui-ci se limite à donner effet au règlement n° 3087/78, tant quant au montant de l'adaptation du coefficient correcteur qu'à sa rétroactivité ... Le règlement n° 3087/78 n'est pas applicable aux requérants pour autant qu'il ne tient pas compte du coût de la vie à Varèse et qu'il limite la rétroactivité de l'adaptation du coefficient correcteur au 1er janvier 1978 ... »

14. Par arrêt du 6 octobre 1982 dans l'affaire Commission/Conseil (59/81, Rec. 1982, p. 3329), la Cour a annulé les règlements nos 187/81 et 397/81, susmentionnés, en tant que contraires à l'article 65, paragraphes 1 et 2, du statut. La Cour a décidé, en plus, que les effets des dispositions des règlements annulés sont maintenus jusqu'au moment où le Conseil aura édicté les mesures qu'il est tenu de prendre pour assurer l'exécution de l'arrêt. Sur le caractère illégal de ces règlements annulés est basée également l'action des requérants dans la présente affaire.

15. Suite à cet arrêt et sur proposition de la Commission du 29 octobre 1982, le Conseil a adopté le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3139/82, du 22 novembre 1982, qui prévoyait des rappels de traitement (JO L 331, p. 1), à compter du 1er avril 1980.

16. Suite aux arrêts susmentionnés du 15 décembre 1982, le Conseil a adopté, le 19 décembre 1983, le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3681/83, portant modification des coefficients correcteurs applicables en Italie (JO L 368, p. 1). Ce règlement comportait la réévaluation du coefficient correcteur pour l'Italie avec effet au 1er janvier 1976 et un coefficient différencié (plus haut) pour Varèse. Sur la base du règlement en question, la Commission a versé indistinctement les arriérés de rémunération y afférents à tous les fonctionnaires.

17. Les requérants dans la présente affaire n'ont nullement contesté les modifications apportées par le règlement en question.

18. Par arrêts définitifs du 15 janvier 1985 dans les affaires 158/79 et 737/79 (Rec. 1985, p. 39 et 71) et dans les affaires jointes 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 et 543/79 (Rec. 1985, p. 55), auxquelles avaient été rendus les arrêts interlocutoires du 15 décembre 1982, susmentionnés, la Cour a reconnu des intérêts moratoires au taux de 6 % par an sur le montant des arriérés de rémunération à compter de la date de la réclamation des requérants tout en rejetant la demande de versement d'intérêts compensatoires, et a condamné en substance la Commission aux dépens.

19. Par décision du 31 juillet 1985, la Commission a versé à tous les fonctionnaires affectés à Ispra des intérêts moratoires sur les sommes dues au titre de la réévaluation du coefficient correcteur applicable en Italie, instituée par le règlement n° 3681/83.

20. Par arrêts du 30 septembre 1986 dans les affaires 174/83 (Rec. 1986, p. 2647),

175/83 (Rec. 1986, p. 2667), 176/83 (Rec. 1986, p. 2687), 233/83 (Rec. 1986, p. 2709), 247/83 (Rec. 1986, p. 2729) et 264/83 (Rec. 1986, p. 2749), la Cour a rejeté la demande d'intérêts moratoires sur les rappels de traitement versés en exécution du règlement n° 3139/82, susmentionné.

21. Sur la base de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires communautaires de 1981, établie par le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3821/81 et la décision 81/1061/ Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 15 décembre 1981 (JO L 386, p. 1 et 6), qui prévoit la révision quinquennale des coefficents correcteurs, le Conseil a adopté, le 26 novembre 1986, le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3619/86, rectifiant les coefficents correcteurs dont sont affectées en Italie et dans d'autres pays les rémunérations des fonctionnaires (JO L 336, p. 1) en s'écartant de nouveau de la proposition de la Commission. Le règlement en question a fait l'objet d'un recours en annulation de la part de la Commission (affaire 7/87). Ont été contestés les taux des coefficients correcteurs et l'étendue de leur effet rétroactif, la Commission ayant proposé la prise d'effet à compter du 1er janvier 1981 et le Conseil ayant donné effet seulement à compter du 1er janvier 1986.

IV — Évolution de la procédure dans la présente affaire

22. Suite aux arrêts interlocutoires du 15 décembre 1982, susmentionnés, les requérants, invités par la Cour, ont observé, par lettre parvenue le 3 février 1983, que lesdits arrêts, bien que favorables dans un sens, ne couvrent pas tous les « petita » de la présente affaire, étant donné que la Cour n'avait pas statué sur la réparation des dommages et les dépens; ils ont donc demandé que l'affaire demeure en suspens « jusqu'à l'adoption des mesures et des décisions éventuelles prévues par l'arrêt du 15 décembre 1982 ».

23. Par lettre parvenue le 28 juin 1985, la Commission, invitée par la Cour par lettre du 20 mai 1985 à prendre position suite aux arrêts définitifs du 15 janvier 1985, a considéré que les requérants n'ont plus aucun intérêt à la poursuite de la procédure; en effet, toutes les prétentions des requérants seraient satisfaites suite aux mesures prises en exécution des arrêts interlocutoires et définitifs susmentionnés par le règlement n° 3681/83, précité. La Commission a signalé qu'à la différence des affaires similaires 321/81, Battaglia/Commission, et 323/81, Amesz/Commission, alors en suspens pour les mêmes raisons, les requérants n'ont pas conclu en l'espèce au versement d'intérêts. La Commission a donc demandé à la Cour de prononcer le non-lieu, tout en s'en remettant à sa sagesse quant aux dépens.

24. En répondant à la même invitation du 20 mai 1985, les requérants, par lettre parvenue le 16 septembre 1985, ont demandé que l'affaire reste en suspens, étant donné que dans l'affaire parallèle 321/81, susmentionnée, les parties ont demandé la suspension de la procédure dans l'attente des arrêts dans les affaires 176/83, 233/83, 247/83 et 264/83, susmentionnées, concernant les intérêts moratoires sur les rappels de traitement, et, en particulier, parce que « les opérations de révision quinquennale (1981) du coefficient correcteur, visées au quatrième moyen du recours Acerbis, ne sont pas encore terminées ».

25. Cette prise de position a été intégralement maintenue dans une lettre parvenue à la Cour le 2 décembre 1985, en réponse à la demande de la Cour du 21 octobre 1985.

26. Par note du 6 octobre 1986, le juge rapporteur a proposé la reprise de la procédure, en constatant que la Cour avait déjà rendu ses arrêts dans toutes les affaires similaires dont la litispendance était la raison de la suspension de la présente affaire. Suite à la décision du 21 octobre 1986 de la quatrième chambre, à laquelle l'affaire a été transmise dans l'intervalle, les parties ont été invitées à reprendre la procédure écrite, suspendue au niveau du mémoire en défense.

27. Par lettre parvenue le 19 novembre 1986, les requérants ont demandé que leur affaire soit plaidée à la même audience que l'affaire 323/81, susmentionnée; cette demande n'a pas été acceptée, du fait du décalage considérable existant entre l'état de la procédure dans les deux affaires.

28. La procédure écrite a suivi par la suite un cours normal. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable.

V — Moyens et arguments des parties

29. Dans son mémoire en défense, la *Commission* soutient que les requérants n'ont plus aucun intérêt à la poursuite de la procédure, car, suite aux arrêts interlocutoires du 15 décembre 1982, précités, et aux arrêts définitifs du 15 janvier 1985, susmentionnés, il a été fait droit à toutes les conclusions des requérants et, en application du règlement n° 3681/83, susmentionné, la Commission a versé à tous les fonctionnaires des arriérés de traitement à compter du 1er janvier 1976.

30. Bien qu'une demande d'intérêts n'ait pas été formulée de manière spécifique dans le présent recours, la question devrait être considérée comme dépassée, car la Commission avait versé à tous les fonctionnaires d'Ispra des intérêts sur les arriérés de rémunération (décision du 31 juillet 1985, susmentionnée).

31. Quant à la demande des requérants, formulée dans leur lettre du 16 septembre 1985, susmentionnée, de maintenir encore l'affaire en suspens du fait que la procédure de révision quinquennale n'est pas encore close, la Commission soutient qu'un tel argument, ayant sa base, selon les requérants, dans le quatrième moyen de recours, ne peut pas avoir une influence sur la procédure. En effet, les requérants se seraient basés pour leur action sur le caractère illégal du règlement n° 397/81, susmentionné. Étant donné que les requérants n'ont pas attaqué le règlement n° 3681/83 qui a abrogé le règlement n° 397/81, la question serait désormais dépourvue de tout intérêt. Du reste, la révision quinquennale à opérer par le Conseil prendrait cours à compter du 1er janvier 1981, à une date donc postérieure à la date du 1er juillet 1980 à laquelle les requérants se réfèrent dans leur recours.

32. Si les requérants, par le moyen de la « violation de la confiance », entendent dire que la Commission aurait dû agir pour sauvegarder leurs droits ultérieurs, la Commission souligne que, pour être légitimé à attaquer une mesure, il faut avoir un

intérêt né et actuel et non pas potentiel ou futur. Par ailleurs, elle aurait attaqué le règlement n° 3619/86 du Conseil puisque celui-ci s'est écarté de ses propositions (affaire 7/87, susmentionnée).

33. La Commission demande, par conséquent, que la Cour décide que le litige est devenu sans objet et qu'elle ordonne la radiation de l'affaire.

34. Quant aux dépens, la Commission admet que, à l'origine du recours, il y a un règlement du Conseil reconnu par la suite illégal. Mais la Commission aurait pris toutes les mesures pour rétablir entièrement les requérants dans leurs droits et les a invités à clore la procédure en leur offrant le paiement des dépens. Mais, puisque ceux-ci insistent, de manière peu correcte, pour poursuivre la procédure, la Commission demande que les dépens soient compensés en tout ou en partie.

35. Les requérants, dans la *réplique*, soutiennent que, s'il est vrai qu'une partie importante de leurs demandes a été satisfaite — à savoir le coefficient différencié Varèse-Rome —, il reste la question de l'adaptation suffisante du coefficient correcteur pour l'Italie. Il semblerait qu'ils considèrent que leur demande à cet égard restera insatisfaite aussi longtemps que la date de prise d'effet de l'adaptation du coefficient correcteur, suite à la révision quinquennale, ne se rattachera pas à la date des enquêtes (octobre 1980). Ainsi, à compter du 1er janvier 1981, un autre coefficient correcteur devrait être mis en place, sur la base des résultats des enquêtes susmentionnées. Or, le règlement n° 3619/86 du Conseil, susmentionné, attaqué en annulation par la Commission (affaire 7/87), n'a pas tenu compte des enquêtes ci-dessus et a appliqué un coefficient correcteur inadéquat.

36. Il y aurait, par conséquent, permanence d'un intérêt à agir dans le chef des requérants du point de vue des questions suivantes.

37. Primo, du point de vue de la recevabilité d'une demande ultérieure de leur part: en cas d'issue non favorable en la matière, ils ne pourront pas agir en justice, car il leur serait opposé l'exception d'irrecevabilité, quant à la demande en réparation des lésions ultérieures, s'ils abandonnaient l'action actuelle contre la première lésion, qui se serait produite le 1er janvier 1981; secundo, quant au point de départ des intérêts: selon la jurisprudence de la Cour, ce point serait la date de réclamation; or, l'abandon du présent recours ferait disparaître également leur réclamation; tercio, quant au montant de la réévaluation du coefficient correcteur au titre de la révision quinquennale.

38. Il serait faux que les requérants auraient dû attaquer le règlement n° 3681/83 (plus exactement les actes d'exécution du règlement n° 3681/83), car un tel recours aurait été superflu; en effet, le recours actuel contre la première liquidation d'arriérés à titre d'adaptation du coefficient correcteur (effectuée après celle qui était l'objet de l'affaire 158/79, susmentionnée) a été, selon les requérants, introduit en temps utile sur la base d'un intérêt « actuel ».

39. Les requérants demandent, dans leur réplique, à la Cour

— « d'annuler les liquidations attaquées » dans la mesure où elles ne reflètent pas les adaptations qui doivent être apportées au coefficient correcteur suite aux enquêtes de 1980;

— de déclarer que la Commission est tenue de leur verser des intérêts moratoires et compensatoires;

— de joindre l'affaire, aux fins des débats, avec l'affaire 7/87, précitée.

40. La *Commission*, dans sa duplique, ne conteste pas qu'au moment de l'introduction du recours les requérants avaient intérêt à attaquer les effets du règlement n° 397/81, susmentionné, à compter du 1er juillet 1980, date de prise d'effet du règlement. Mais, étant donné que ce règlement a été abrogé par un autre règlement qui n'a pas fait l'objet d'un recours, les prétentions des requérants seraient sans objet.

41. Quant au vice dans la procédure de révision quinquennale qui subsisterait encore, la Commission observe que le recours est dirigé contre les effets du règlement n° 397/81, qui avaient comme point de départ le 1er juillet 1980, tandis que la révision quinquennale porte sur la période à partir du 1er janvier 1981 et est donc postérieure au règlement attaqué.

42. Quant à l'approche des requérants, qui considèrent leur recours comme une garantie contre une éventuelle exception d'irrecevabilité, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle, au cas où plusieurs règlements se succèdent dans un domaine, on pourrait valablement se diriger contre le dernier règlement pour attaquer également les précédents. Elle ajoute qu'elle a attaqué le règlement n° 3619/86 du Conseil, qui ne tenait pas dûment compte de la révision quinquennale des coefficients correcteurs.

43. Au sujet de la date à laquelle remonte le versement d'intérêts, la Commission fait valoir que, par sa décision du 31 juillet 1985, susmentionnée, elle a versé des intérêts moratoires sur les arriérés dus en vertu du règlement n° 3681/83. Toute autre demande d'intérêts, par exemple compensatoires, serait irrecevable comme tardive.

44. La Commission considère comme un simple prétexte le motif nouveau pour la poursuite de la présente procédure, relatif à l'exigibilité du montant de la réévaluation due au titre de la révision quinquennale. Elle ne serait pas responsable des effets négatifs du mécanisme appliqué et elle devrait, en tout cas, exécuter le règlement n° 3619/86 du Conseil. Si la Cour accueille son recours contre ce règlement, tous les fonctionnaires percevraient les sommes dues à titre d'arriérés.

45. Les requérants n'auraient jamais invoqué la réparation d'un dommage sur la base de l'article 215 du traité.

46. La demande de jonction de l'affaire avec l'affaire 7/87 serait destinée à faire poursuivre la présente procédure à tout prix. Le recours dans l'affaire 7/87 aurait un but différent, les intérêts des fonctionnaires seraient adéquatement protégés et la Commission n'aurait pas besoin d'un élément de protection externe.

VI — L'évolution de la jurisprudence après la clôture de la procédure écrite

47. Après la clôture de la procédure écrite dans la présente affaire, il y a eu clôture

définitive de la procédure dans les deux dernières affaires pendantes similaires à celle-ci: par ordonnance du 10 juin 1987, la Cour (deuxième chambre) a prononcé le non-lieu dans l'affaire Battaglia/Commission (321/81, Rec. 1987, p. 2425), parce que les requérants n'avaient pas contredit les arguments de la Commission selon lesquels le recours était devenu sans objet, et, par ordonnance du 2 juillet 1987, la Cour (première chambre) a décidé la radiation de l'affaire Amesz e.a./Commission (323/81, Rec. 1987, p. 2935), suite au désistement des requérants.

48. En outre, par arrêt du 28 juin 1988 (Rec. 1988, p. 3401) dans l'affaire 7/87, susmentionnée, la Cour a annulé le règlement n° 3619/86 du Conseil, cité ci-dessus.

C. N. Kakouris
Juge rapporteur