CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 14 MAI 1981 [1]

Sommaire

1. Objet des litiges et plan de l'exposé 1514

2. Évolution du procès dans les affaires en matière de pension: A) affaire 153/79; B) affaire 154/79; C) affaire 33/80; D) affaire 167/80 1514

3. Évolution du procès dans les affaires relatives aux transferts à l'étranger d'une partie du salaire: A) affaires jointes 783 et 786/79; B) affaire 817/79; C) affaire 828/79; D) affaire 1253/79 1517

4. Évolution du procès dans l'affaire 72/80, concernant l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation 1519

5. Évolution du procès dans les affaires ayant trait au coefficient correcteur appliqué aux rémunérations des fonctionnaires ayant leur lieu d'affectation en Italie: A) affaire 158/79; B) affaires 543/79 et 799/79; C) affaire 737/79 1519

6. Contenu des règlements contestés: A) règlements 3085 et 3086; B) règlement 3087 .. 1521

7. Examen de la recevabilité dans l'affaire 153/79: l'exception tirée de ce que les actes de portée générale ne sont pas susceptibles de faire l'objet de recours directs de la part des fonctionnaires 1525

8. *Suit:* l'exception tirée de l'inexistence d'un acte faisant grief, susceptible de faire l'objet d'une réclamation 1528

9. *Suit:* l'exception basée sur le défaut d'intérêt à agir 1529

10. Examen de la recevabilité dans l'affaire 154/79; exceptions fondées: A) sur l'absence d'un acte faisant grief; B) sur le fait que les recours ne sauraient être basés sur les articles 90 et 91 du statut ni sur les articles 173 et 184 du traité CEE 1531

11. Examen de la recevabilité dans l'affaire 33/80; exceptions relatives à l'action dirigée contre la Commission et fondées: a) sur le fait que les actes attaqués n'émanent pas de l'AIPN; b) sur l'irrecevabilité des recours formés par des fonctionnaires contre des actes généraux; c) sur l'irrecevabilité de la demande en indemnisation en tant que conséquence de l'irrecevabilité de la demande d'annulation sur laquelle celle-ci est basée; d) sur l'absence de réclamation administrative préalable en ce qui concerne la demande en indemnisation 1531

12. *Suit:* exceptions relatives à l'action dirigée contre le Conseil et fondées: a) sur le défaut de réclamation administrative préalable; b) sur le fait que le Conseil ne constitue pas l'AIPN; c) sur le fait que des actes de portée générale ne sont pas susceptibles de faire l'objet de recours directs de la part des fonctionnaires; d) sur l'irrecevabilité du recours en indemnisation comme conséquence de l'irrecevabilité de la demande en annulation sur laquelle celle-ci est basée 1533

1 — Traduit de l'italien.

13. Examen de la recevabilité dans l'affaire 167/80; exceptions inhérentes aux actions dirigées contre la Commission et fondées: a) sur le fait que des actes de portée générale ne sont pas susceptibles de faire l'objet de recours directs de la part des fonctionnaires; b) sur le fait que l'institution assignée n'est pas l'AIPN; c) sur l'absence d'acte susceptible de faire grief 1534

14. *Suit:* exceptions inhérentes à l'action formée contre le Parlement, et fondées sur la litispendance et sur la circonstance que la réclamation administrative n'a pas été formée dans les délais 1535

15. Examen de la recevabilité dans les affaires jointes 783 et 786/79. Exceptions relatives au recours formé contre la Commission et fondées: — sur le fait que des actes de portée générale ne sont pas susceptibles de faire l'objet de recours directs de la part des fonctionnaires; — sur le fait que l'acte attaqué n'est pas susceptible de faire grief; — sur l'absence de réclamation administrative préalable; — sur l'irrecevabilité de la demande en indemnisation comme conséquence de l'irrecevabilité de la demande en annulation sur laquelle celle-ci se fonde. Exceptions inhérentes au recours formé contre le Conseil, et fondées: — sur le fait que l'institution défenderesse n'est pas l'AIPN; — sur l'irrecevabilité de la demande en indemnisation comme conséquence de l'irrecevabilité de la demande en annulation sur laquelle celle-ci se fonde 1536

16. Examen de la recevabilité dans l'affaire 158/79. Exceptions fondées: sur les limites du recours; sur la nature purement confirmative de l'acte attaqué; sur le caractère tardif de la réclamation administrative préalable; sur l'irrecevabilité de la demande en indemnisation comme conséquence de l'irrecevabilité de la demande en annulation sur laquelle celle-ci se fonde 1538

17. Examen de la recevabilité dans les affaires 543/79 et 799/79. Exceptions inhérentes au recours dirigé contre la Commission et fondées: sur l'absence de réclamation administrative préalable; sur la tardiveté de la réclamation, sur la nature purement confirmative de l'acte attaqué. Exceptions relatives au recours dirigé contre le Conseil: renvoi aux considérations développées dans l'affaire 33/80 1539

18. Examen de la recevabilité dans l'affaire 737/79. Exceptions fondées: a) sur l'absence de réclamation administrative préalable; b) sur l'irrecevabilité de la demande de paiement comme conséquence de l'irrecevabilité de la demande d'annulation sur laquelle celle-ci se fonde; c) sur l'irrecevabilité — pour le même motif — de la demande en constatation de l'existence des conditions pour l'adaptation du coefficient correcteur ainsi que de la demande en constatation de l'obligation du Conseil de modifier les coefficients correcteurs 1541

19. Examen au fond dans les affaires relatives au transfert à l'étranger d'une partie des émoluments (817/79, 828/79 et 1253/79). Les vices invoqués: violation de formes substantielles, violation de principes généraux, détournement de pouvoir 1542

20. Sur la violation de formes substantielles. Omission de la consultation du comité du personnel et du comité du statut, prévue par l'article 10 du statut. Omission de la consultation du Parlement, prévue par l'article 24 du traité sur la fusion des exécutifs et de celle du comité du statut prévue par l'article 110 du statut 1543

21. Défaut de consultation du Comité économique et social et de la Cour des comptes. Défaut de motivation 1548

22. Sur la violation du principe d'égalité de traitement du personnel 1549

23. Sur la violation du principe de la confiance légitime 1550

24. Sur la violation des droits acquis 1552

25. Sur la violation du principe, selon lequel les rémunérations des fonctionnaires communautaires ne pourraient être réduites. 1553

26. Sur la violation des «conditions fondamentales» du rapport de service. 1555

27. Sur la violation du principe de la «compétence liée». 1556

28. Sur le détournement de pouvoir. 1556

29. Affaire 72/80, concernant l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation: A) examen de la recevabilité; B) examen au fond. 1557

30. Conclusion. 1560

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les nombreuses affaires auxquelles ont trait les présentes conclusions, présentent une caractéristique commune: elles procèdent de recours de fonctionnaires et d'anciens fonctionnaires des Communautés, tendant à réagir aux conséquences défavorables des règlements du Conseil 3085/78 et 3086/78 ou du règlement 3087/78, du 21 décembre 1978, sur leur rémunération et pension respective. Nous examinerons plus loin le contenu de ces trois actes normatifs et nous nous limiterons pour le moment à rappeler que les règlements 3085 et 3086, modifiant les parités monétaires et les coefficients correcteurs, ont eu des effets négatifs importants sur le niveau des pensions, sur les transferts à l'étranger d'une partie des émoluments et sur l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation, tandis que le règlement 3087, en réévaluant le coefficient correcteur applicable aux rémunérations et aux pensions des fonctionnaires en activité, domiciliés en Italie, a accordé le bénéfice de cette réévaluation seulement à partir du 1er janvier 1978, alors que la période immédiatement antérieure s'était caractérisée, elle aussi, par un taux d'inflation élevé de la lire italienne.

Nous nous proposons de décrire tout d'abord l'évolution des procès, en répartissant les affaires dont il s'agit en quatre groupes selon qu'elles concernent les pensions, les transferts d'une partie des émoluments en devises étrangères, l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation ou le coefficient correcteur pour l'Italie en vigueur au cours de la période du 1er janvier 1978 au 31 mars 1979. Ensuite, nous exprimerons notre avis sur les exceptions d'irrecevabilité que les institutions défenderesses ont soulevées dans certaines affaires et, enfin, nous prendrons position sur les problèmes de fond qui ont été discutés dans le cours de la procédure orale et qui sont en état d'être examinés dans les affaires relatives aux transferts à l'étranger d'une partie des émoluments, ainsi que dans l'unique affaire ayant pour objet l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation. Pour ce qui regarde cette dernière affaire, la recevabilité et le fond seront examinés conjointement.

2. Dans le premier des groupes auxquels nous nous sommes référé (problème des pensions), nous trouvons les affaires 153/79 (Bowden), 154/79 (Biller), 33/80 (Albini) et 167/80 (Curtis). Les faits peuvent se résumer comme suit:

A — Par réclamations présentées à la Commission dans un laps de temps compris entre le 2 mars et le 31 août 1979, MM. Gordon Craigie Bowden, David Harris, Alexander George Macrae, Kenneth Ashley, George Page, Anthony Seymour, Eric Lewis Snowdon, Peter Annis Walker, Roy Lawton Walker et Thomas Brian Wilson, fonctionnaires en activité près ladite institution, ont attaqué le règlement du Conseil 3086/78 ainsi que le règlement 3085/78, lié au premier, en demandant que la Commission reconnaisse qu'ils auront droit, lors de la cessation du rapport de service et toutes autres conditions statutaires étant remplies, à une pension du même montant que celle qu'ils auraient reçue si le règlement 3086/78 n'avait pas été adopté.

La Commission a rejeté ces réclamations, envoyant aux intéressés une circulaire (conforme au modèle annexé ensuite au mémoire en défense du 26 octobre 1979). En conséquence, par acte du 28 septembre 1979, les requérants ont assigné la Commission devant la Cour, demandant que les règlements du Conseil 3085/78 et 3086/78 soient déclarés inapplicables à leur égard pour violation de formes substantielles et violation des droits acquis et que soit, partant, annulée la décision par laquelle l'institution avait rejeté leurs réclamations.

B — En mars 1979, MM. Stephen Biller, Roy Douglas Brown, Harold Burnham, Frank Carmody, Davis Millar, Teresa Maria Myskow, Michael Julian Barham Palmer, David R. H. Phillips, Rosamund Smith, John Peter Scott Taylor, Shirley Ward et Marjorie Wood, fonctionnaires en activité auprès du Parlement européen, ont présenté à ce dernier une réclamation conformément à l'article 90 du statut des fonctionnaires contre le règlement du Conseil 3086/78, faisant valoir que la modification du coefficient correcteur introduite par ce règlement avait entraîné une réduction du montant de la pension qu'ils auraient perçue si, lors de la cessation du service, ils avaient choisi de résider au Royaume-Uni et demandant que l'autorité investie du pouvoir de nomination reconnaisse le caractère intangible du droit à pension déjà acquis au titre des services accomplis avant que le nouveau règlement fût entré en vigueur. A son tour, par réclamation du 30 juin 1979, M. Dunstan Curtis, ancien fonctionnaire du Parlement européen, actuellement retraité et résidant au Royaume-Uni, attaquait lui aussi le règlement 3086 en présentant une réclamation similaire à celle des requérants précités.

Le Parlement, par quatre notes datées de juillet 1979, portant la signature du secrétaire général, M. Opitz, fit savoir à tous les requérants (exception faite de Curtis) que leurs réclamations n'étaient pas recevables en ce qu'elles étaient dirigées contre un règlement du Conseil dont l'application ou la non-application ne pouvait être considérée comme relevant du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'institution. Cela étant, Biller et les onze autres fonctionnaires précités ont saisi la Cour d'un recours unique déposé en date du 3 octobre 1979, en faisant valoir l'illégalité du règlement 3086/78 et du règlement 3085/78, lié au premier, sur la base d'une longue série de moyens (violation de formes substantielles, violation des droits acquis, violation du principe de la confiance légitime, incompétence, inobservation du statut des fonctionnaires, détournement de pouvoir) et demandant que la Cour les dise non applicables à leur égard et, partant, annule la décision de l'institution ayant rejeté leurs réclamations.

C — Entre le 1er et le 20 mars 1979, MM. Secondina Castorini, Nevia Corradini, Francesco De Benedictis, Giuseppe Imparato, Mario Mari, Lydia Quadrio et Giovanni Ugo, tous anciens fonctionnaires de la Commission, actuellement à la retraite et résidant en Italie, s'adressèrent à cette institution en relevant que les règlements du Conseil 3085 et 3086 de 1978 avaient entraîné, à partir d'octobre de la même année, une réduction du montant de leur pension respective et soutenant qu'ils étaient illégaux car entachés de détournement de pouvoir, d'erreur de fait et de vices de procédure et, partant, inapplicables à leur égard. Les intéressés demandaient que la Commission propose au Conseil «les amendements opportuns» aux dispositions contestées. La Commission, par lettre circulaire du 12 juillet 1979 (annexe 3 à la requête), leur fit savoir qu'elle jugeait parfaitement légaux les règlements en question et qu'elle ne voulait en proposer aucune modification. Face à cette prise de position négative, ces mêmes anciens fonctionnaires (à l'exception de M. Imparato) ainsi que MM. Renato Albini, Alberto Castagnoli et Alcide Trigona, eux aussi anciens fonctionnaires des Communautés actuellement à la retraite et résidant en Italie, présentèrent chacun à la Commission une demande distincte (qualifiée en tête de «réclamation» au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut), attaquant tous la décision contenue dans la note déjà mentionnée du 12 juillet 1979. La Commission n'ayant pas modifié son attitude, les mêmes ex fonctionnaires qui avaient introduit une réclamation (ainsi que M. Imparato, lequel avait seulement présenté une demande en mars de la même année) saisirent la Cour d'un recours, le 24 janvier 1980, demandant à titre principal que les règlements 3085/78 et 3086/78 soient annulés ou à tout le moins déclarés inapplicables et, subsidiairement, que l'institution défenderesse soit condamnée à payer aux requérants une indemnité susceptible de compenser la réduction des pensions entraînée par la réglementation en question.

D — Par réclamation du 8 janvier 1980, adressée au Parlement européen, M. Dunstan Curtis attaquait les règlements du Conseil 3085/78 et 3086/78 ainsi que la note de la Commission du 22 octobre 1979, par laquelle il lui avait été communiqué qu'à partir de novembre 1979, le montant de sa pension, en application du règlement 3085, serait ramené, par réductions mensuelles progressives, de 19 351 BFR en septembre 1979 à 8 398 BFR à la fin du processus de réduction, en juillet 1980. Il confirmait les demandes déjà présentées dans le cadre de la réclamation précédente du 30 juin 1979 (réclamation mentionnée *rétro* point B), ajoutant seulement une réclamation contre la lettre déjà citée de la Commission du 22 octobre 1979 considérée comme acte d'application du règlement 3085 et, partant, susceptible d'être attaquée de façon autonome, selon la procédure définie à l'article 90 du statut. Par acte distinct, toujours daté du 8 janvier 1980, M. Curtis formait également réclamation auprès de la Commission, attaquant encore une fois les règlements 3085 et 3086 et la note du 22 octobre 1979. Ni le Parlement ni la Commission n'ayant donné suite à ces réclamations, M. Curtis forma un recours contentieux, le 18 juillet 1980, contre les deux institutions en demandant, à titre principal, que les deux règlements susmentionnés ne soient pas appliqués à son égard en ce qu'ils seraient illégaux parce qu'entachés des vices déjà dénoncés dans le recours collectif dont question à la lettre B) ci-dessus et, à titre subsidiaire, que soient annulées la communication de la Commission du 22 octobre 1979 et les décisions (implicites) de rejet des deux réclamations. Le requérant a demandé en outre que les institutions défenderesses

soient condamnées à lui verser la somme qui lui eût été payée à titre de pension si les règlements précités n'avaient pas réduit celle-ci, somme majorée des intérêts y relatifs.

Dans les quatre recours juridictionnels faisant partie du premier groupe, desquels nous nous sommes occupés jusqu'à présent, l'une et l'autre des institutions défenderesses ont soulevé des exceptions quant à la recevabilité. Aussi la procédure orale a-t-elle porté soit sur ce seul aspect du litige (dans les affaires Bowden, Albini et Curtis), soit sur la recevabilité et le fond, lorsque le déroulement de la procédure écrite le permettait (affaire Biller). Les présentes conclusions se limiteront, pour toutes les affaires faisant partie de ce groupe, à l'examen de la recevabilité: nous nous réservons donc d'aborder éventuellement l'examen au fond de l'affaire Biller (154/79) dans des conclusions séparées, après que la Cour se sera prononcée sur les exceptions de procédure.

3. Le second groupe de litiges (concernant la question des transfers à l'étranger d'une partie des émoluments) comprend les affaires 783-786/79 (Venus-Obert), 817/79 (Buyl), 828/79 (Adam), 1253/79 (Battaglia). Pour ce qui est des faits, il suffira de rappeler ce qui suit:

A — Le 26 mars 1979, MM. Gerhard Venus et Wolfgang Obert, agents temporaires au service de la Commission, en fonction auprès du «Joint European Torus» (JET), à Culham, Royaume-Uni, présentèrent une réclamation à ladite institution en demandant que ne soient pas appliqués à leur égard les règlements 3085 et 3086 de 1978, en ce qu'ils entraîneraient une réduction illégale de la valeur effective des rémunérations à la suite de la modification des termes de change, à tout le moins en ce qui concerne les transferts à l'étranger de devises effectués sur la base de l'article 17 de l'annexe VII du statut. La Commission, par lettre circulaire du 12 juillet 1979, répondit par la négative à ces demandes. A la suite de cela, MM. Venus et Obert assignèrent tant la Commission que le Conseil devant la Cour par recours introduits respectivement les 22 et 26 octobre 1979. Ils demandèrent que soit annulée la décision de la Commission d'appliquer à leur égard les parités monétaires prévues par le règlement 3085 pour les transferts à l'étranger d'une partie de leurs émoluments et qu'en conséquence, il soit déclaré que les rapports de change applicables à ces transferts restaient ceux fixés dans les contrats d'engagement et que la Commission soit condamnée à leur rembourser la perte de salaire subie par l'effet de la nouvelle réglementation.

Les deux recours ont été joints par ordonnance du 13 décembre 1979. Les deux institutions défenderesses ayant soutenu l'irrecevabilité de la demande, la Cour a décidé que la procédure orale porterait sur le seul examen de cet aspect du litige.

B — Entre le 25 et le 27 juin 1979, M. Roger Buyl et dix-neuf autres fonctionnaires de la Commission en poste à Geel, Belgique, présentèrent une réclamation à cette institution contre l'application des règlements 3085/78 et 3086/78, faisant grief du coût accru des opérations de transfert à l'étranger d'une partie de leurs émoluments et affirmant qu'il s'en était suivi une diminution illégale de leur rémunération globale effective. La Commission répondit par la négative par lettre du 28 septembre 1979. Buyl et les autres fonctionnaires formèrent alors, le 17 décembre 1979, un recours judiciaire

contre la Commission en demandant que les décisions relatives à leur rémunération pour le mois d'avril 1979 soient annulées et dites non applicables et que la défenderesse soit condamnée à payer aux requérants les différences entre leur rémunération à compter de ce mois et au-delà, déterminée selon les critères de la réglementation antérieurement en vigueur et la rémunération inférieure qui leur avait été versée en conformité des règlements déjà cités. L'affaire a été examinée au fond tant au stade de la procédure écrite qu'au stade de la procédure orale.

C — Le 21 juin 1979, M. Robert Adam, fonctionnaire de la Commission en poste à Ispra (Italie), présentait une réclamation contre la décision portant application à son égard des règlements 3085 et 3086 de 1978, en formulant des considérations similaires à celles dont nous venons de parler à propos de la réclamation Buyl (point B). La Commission, par la lettre circulaire déjà citée du 28 septembre 1979, rejetait cette réclamation. Suite à cela, M. Adam forma un recours juridictionnel (par acte daté du 10 décembre 1979 et déposé le 21 du même mois), faisant valoir que la (prétendue) décision contenue dans la lettre de la Commission du 28 septembre 1979 était entachée d'irrégularité de la notification et de déformation des faits et que le règlement 3085/78 était, à son tour, entaché des vices de violation de formes substantielles et de défauts de motivation. Cela étant, il a conclu à l'annulation de la décision de rejet de la réclamation, moyen pris de ce que les règlements 3085/78 et 3086/78 sur lesquels cette décision était basée étaient entachés de violation de normes de droit communautaire dérivé, de détournement de pouvoir et de violation de formes substantielles; il a demandé, en outre, que soit déclarée illégale la réduction de la partie de la rémunération en lires italiennes qui lui avait été liquidée à partir du mois d'avril 1979, réduction découlant du coût plus élevé des transferts de devises et que soit déclaré son droit à garder inchangées les parties de rémunération, exprimées en lires italiennes et en devises étrangères, consolidées en mars 1979 jusqu'à ce que cette réduction soit absorbée par les augmentations de rémunération (à l'exclusion de celles dues aux variations du pouvoir d'achat), ainsi que son droit à voir rectifiées les liquidations mensuelles intervenues après la date précitée de mars 1979.

Dans son mémoire en défense, la Commission n'a pas soulevé d'exception d'irrecevabilité de la demande, si bien que la Cour a décidé que l'affaire serait examinée au fond au stade de la procédure orale.

D — Le 21 juin 1979, M. Dino Battaglia, fonctionnaire de la Commission, lui aussi en poste au centre de recherche d'Ispra (Italie), présenta une réclamation administrative dirigée contre l'application à son égard des règlements 3085 et 3086 de 1978, en formulant les mêmes doléances que celles contenues dans la réclamation Adam (point C). La Commission répondit par la négative, toujours par la lettre circulaire du 28 septembre 1979, déjà rappelée ci-dessus. M. Battaglia cita ensuite la Commission devant la Cour par recours juridictionnel du 20 décembre 1979, moyen pris de ce que les règlements 3085/78 et 3086/78 seraient entachés de violation de formes substantielles, violation des droits acquis et violation du principe d'égalité et que, partant, la décision par laquelle l'administration, en application des règlements précités, avait liquidé à son égard la rémunération d'avril 1979 serait, elle aussi, viciée. Sur la base de cette prémisse, le requérant concluait en demandant que la Cour dise nulle la décision individuelle contenue dans son bulletin de rémunération du mois d'avril 1979 et inapplicables à son égard les règlements 3085 et 3086, l'institution défenderesse étant condamnée par

ailleurs à prendre toutes mesures nécessaires pour compenser les effets négatifs à l'égard de ce requérant des règlements précités, et cela jusqu'à extinction de ses obligations légales ou contractuelles impliquant des paiements à effectuer à l'étranger dans le cadre de l'article 17, annexe VII du statut.

La défenderesse n'a pas soulevé d'exception d'irrecevabilité du recours, si bien que la Cour pouvait décider que l'affaire serait examinée au fond au stade de la procédure orale.

4. L'affaire 72/80 (Airola) est la seule mettant en cause l'incidence du règlement 3085/78 sur l'article 106 du statut du personnel qui règle l'indemnité compensatoire de l'ancienne «indemnité de séparation».

La chronologie des faits débute par la réclamation présentée à la Commission, le 21 juin 1979, par M. Marco Airola, fonctionnaire en poste en Italie, au centre de recherche d'Ispra. Celui-ci a attaqué la liquidation de la rémunération relative au mois d'avril 1979 et de celles relatives aux mois ultérieurs, faisant grief du fait que le montant exprimé en francs belge de l'indemnité lui revenant sur la base de l'article 106 du statut avait été réduite par suite de l'entrée en vigueur du règlement 3085 déjà cité, contrairement à la règle contenue dans la dernière partie de cet article, laquelle soustrait l'indemnité en question à toute modification. Il considérait par conséquent avoir un titre au versement des sommes perçues en moins par une application erronée de la nouvelle réglementation. La Commission répondit par la négative par lettre du 21 novembre 1979. En conséquence, M. Airola a formé le 7 mars 1980 un recours juridictionnel contre la Commission, moyen pris de ce que la décision par laquelle sa réclamation avait été rejetée serait entachée des vices de violation de normes de droit communautaire dérivé, du principe d'égalité de traitement des fonctionnaires ainsi que du principe des droits acquis. Il demandait en conséquence que la Cour: a) annule la décision de la Commission du 21 novembre 1979; b) déclare que la réduction appliquée à l'indemnité au titre de l'article 106, eu égard à son montant exprimé en francs belges, était illégale et qu'il avait le droit de conserver inchangé le montant originaire de francs belges et à voir appliqué à celui-ci le rapport de change actualisé, résultant des dispositions combinées des règlements 3085 et 3086; c) déclare, enfin, que lui étaient dus les arriérés résultant de l'actualisation du taux de change à compter du 15 février 1976.

La défenderesse n'a pas soulevé d'exception d'irrecevabilité du recours, si bien que l'affaire a été examinée au fond également au stade de la procédure orale.

5. L'incidence du règlement 3087 sur les rémunérations des fonctionnaires ayant leur lieu d'affectation en Italie font l'objet d'un dernier groupe de recours, comprenant les affaires 158/79 (Roumengous), 543/79 (Birke), 737/79 (Battaglia) et 799/79 (Bruckner). Deux de ces affaires (543/79 et 799/79) soulèvent également le problème qui fait l'objet exclusif des autres affaires dont nous avons déjà décrit le développement (783 et 786/79, 817/79, 828/79, 1253/79).

Résumons brièvement les faits.

A — Par réclamation adressée à la Commission le 11 avril 1979, Mme Monique Roumengous Carpentier, fonctionnaire au service de cette institution en poste à Ispra (Italie), attaqua le paiement de sa rémunération effectué en conformité avec le règlement 3087/78, motif pris de ce que l'adaptation du coef-

ficient correcteur opérée par ce règlement produisait effet seulement à la date du 1er janvier 1978 et ne comprenait pas par conséquent les années 1976 et 1977. La Commission rejeta cette réclamation par la circulaire déjà citée du 12 juillet 1979. Ensuite, Mme Roumengous forma un recours judiciaire, le 11 octobre 1979, moyen pris de ce que le règlement du Conseil 3087/78, ainsi que la décision par laquelle la Commission avait donné exécution à ce règlement en ce qui la concernait, en avril 1979, seraient illégaux, car entachés de violation de normes de droit communautaire dérivé, déformation des faits, détournement de pouvoirs et violation de formes substantielles. Elle demandait en conséquence que le règlement 3087 soit déclaré non applicable à son égard et que soit annulée la décision de liquidation de ses arriérés — calculés sur la base du coefficient correcteur réévalué à partir du 1er janvier 1978 au lieu du 1er janvier 1976 —; elle demandait, d'autre part, que la Cour déclare qu'elle avait droit à recevoir une somme correspondant à l'adaptation du coefficient correcteur pour les années 1976 et 1977, majorée des intérêts.

La Commission a invoqué l'irrecevabilité du recours. La Cour a décidé que la procédure orale porterait sur le seul examen de la recevabilité.

B — Le 29 mars 1979, M. Anton Birke, fonctionnaire en poste à Ispra (Italie), présenta à la Commission deux réclamations dans lesquelles il faisait grief en premier lieu de ce que sa rémunération effective avait été sensiblement réduite à la suite de l'application des règlements 3085 et 3086 et, en second lieu, de ce que le règlement 3087 n'avait pas étendu l'adaptation du coefficient correcteur à la période 1976-1977. Par une nouvelle réclamation introduite en juin 1979 (ensemble avec de nombreux autres fonctionnaires ayant le même lieu d'affectation), M. Birke s'élevait contre l'application des règlements 3085 et 3086 à sa propre rémunération, eu égard en particulier aux effets que ces règlements produisaient sur les modalités de transfert à l'étranger d'une partie des émoluments. Une réclamation analogue fut présentée, toujours en juin 1979, par un autre fonctionnaire, M. Günter Bruckner lui aussi en poste au centre d'Ispra.

La Commission a précisé sa position par deux lettres circulaires datées respectivement des 12 juillet et 26 septembre 1979, rejetant les demandes des fonctionnaires. Ceux-ci ont alors formé un recours judiciaire contre la Commission et contre le Conseil par acte déposé respectivement le 11 octobre 1979 pour ce qui est de Birke et le 12 novembre 1979 pour Bruckner, demandant: a) que soient annulés les bulletins de rémunération relatifs aux mois de janvier à avril 1979, ainsi que les décisions prises par la Commission le 12 juillet et le 26 septembre 1979 en réponse aux réclamations; b) que soit déclaré que les requérants avaient droit à une rémunération proportionnelle au coût de la vie dans la province de Varese ou, subsidiairement, dans celle de Rome, calculé à partir de 1976; c) que soit déclaré que les requérants avaient droit, pour la période postérieure au 1er avril 1979, à une rémunération exprimée en lires italiennes à tout le moins non inférieure à celle qui leur avait été versée en cette devise en mars de la même année, compte tenu de l'incidence sur leur traitement économique global des paiements effectués à l'étranger selon les modalités visées à l'article 17 de l'annexe VII du statut et de l'adaptation du niveau des rémunérations à partir du 1er avril 1979; d) subsidiairement, que soit déclaré que l'adaptation de la rémunération aux nouveaux critères de calcul édictés par les règlements 3085 et 3086 devait se faire par des mesures de transition opportunes, en relation avec de futures augmentations (effectives) de traitement; e) plus subsi-

diairement, que soit déclaré que les requérants avaient droit à voir appliquer le nouveau régime à leur propre traitement économique selon les mêmes modalités que celles prévues pour les pensions à l'article 4 du règlement 3085 (c'est-à-dire à partir du 1er octobre, au lieu du 1er avril 1979 et avec la réduction appliquée par paliers et répartie sur une période de dix mois); f) qu'en tout état de cause, la Commission rectifie le montant de la rémunération leur revenant en conformité avec les demandes dont question aux points précédents et qu'elle soit condamnée, ensemble avec le Conseil, à payer en leur faveur la différence entre le montant versé et le montant dû, majorée des intérêts.

Le Conseil a invoqué l'irrecevabilité des deux recours précités; la Commission, pour sa part, a soulevé l'irrecevabilité dans le seul cas du recours Birke. La Cour a décidé que la procédure orale porterait sur le seul examen de la recevabilité des deux recours.

C — Par réclamation présentée à la Commission, ensemble avec d'autres fonctionnaires, le 11 avril 1979, M. Dino Battaglia, en poste à Ispra, auprès du centre de recherche, se plaignit de ce qu'il lui avait été versé, ensemble avec les émoluments pour le mois de janvier 1979, les arriérés dus pour la réévaluation du coefficient correcteur pour l'Italie prévue par le règlement 3087/78, à partir du 1er janvier 1978 plutôt qu'à partir du 1er janvier 1976, et invita la Commission à prendre «les mesures appropriées pour compenser la perte de son pouvoir d'achat» enregistrée au cours des années 1976 et 1977. La Commission répondit par la négative par la lettre circulaire du 12 juillet 1979. Suite à cela, M. Battaglia a formé un recours contentieux contre la Commission motif pris de ce que la décision de rejet de la réclamation et l'application du règlement 3087 à son égard seraient illégales et, sur cette base, il a demandé: a) que soit annulée la décision de l'institution défenderesse qui lui avait attribué les arriérés prévus par le règlement 3087 à partir du 1er janvier 1978 au lieu du 1er janvier 1976 et les avait calculés sans tenir compte du coût de la vie dans la province de Varese; b) que soit déclaré non applicable à son égard le règlement 3087/78, en ce que sa rétroactivité était limitée au 1er janvier 1978; c) qu'en outre, la Cour déclare qu'était dû au requérant, pour la période 1976-1977, un complément de traitement à déterminer sur la base du coût de la vie dans la province de Varese et à majorer des intérêts; d) subsidiairement, que soit condamnée la partie adverse à réparer les dommages qu'il avait subis; e) plus subsidiairement, que soit constaté que les conditions pour l'adaptation de la rémunération existaient déjà en 1976 et que, partant, le Conseil aurait dû adopter les mesures opportunes pour assurer aux fonctionnaires, sans discrimination, la liquidation de leurs droits conformément aux articles 64 et 65 du statut.

Dans son mémoire en défense, la Commission a soulevé formellement l'irrecevabilité du recours; en conséquence, la Cour a décidé que la procédure orale porterait simplement sur l'examen de cet aspect du litige.

6. Il nous semble opportun d'approfondir maintenant l'examen de la réglementation dans le cadre de laquelle se situent tous les litiges dont il s'agit. Comme nous l'avons vu, à l'origine de tous ces litiges, se trouvent les conséquences découlant de l'entrée en vigueur de trois règlements du Conseil: les règlements 3085, 3086 et 3087, du 21 décembre 1978.

A — Le *règlement 3085* a modifié deux dispositions du statut des fonctionnaires: l'article 63 et l'article 17 de l'annexe VII.

L'article 63 ancien prévoyait, au troisième alinéa, que la rémunération versée dans une monnaie autre que le franc belge était calculée sur la base des parités agréées par le Fonds monétaire international, en vigueur à la date du 1er janvier 1965. Le nouvel article 63 dispose en revanche, au deuxième alinéa, que «la rémunération payée en une monnaie autre que le franc belge est calculée sur la base des taux de change utilisés pour l'exécution du budget général des Communautés européennes à la date du 1er juillet 1978». L'alinéa suivant ajoute que «lors de l'examen annuel du niveau des rémunérations prévu à l'article 65, à compléter par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée . . .».

Cette modification s'est soldée, en substance, par une mise à jour des taux de change. L'on est passé des parités agréées par le Fonds monétaire international, remontant à 1965 et qui, partant, ne correspondaient plus aux parités actuelles, à des parités plus voisines des parités en vigueur sur le marché (encore qu'elles ne coïncident pas avec ces dernières). Cette rectification a été rendue nécessaire par le fait que le processus inflationniste s'étant accéléré à partir de la seconde moitié des années soixante-dix, il avait fini par rendre les parités du Fonds monétaire trop éloignées de la réalité des changes sur le marché des devises: il suffit de penser que, sur la base de celles-ci, un franc belge équivalait à 12,5 lires italiennes (aujourd'hui, il en vaut plus de 30) pour se rendre compte des distorsions auxquelles le maintien des anciennes parités aurait donné lieu.

La modification des parités monétaires est allée de pair avec une modification des coefficients correcteurs, laquelle a été opérée par le *règlement 3086*. Pour comprendre le lien entre parité et coefficient correcteur, il est nécessaire de voir qu'aux termes de l'article 64 du statut «la rémunération du fonctionnaire exprimée en francs belges . . ., est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100, *selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation*». Rappelons, en outre, qu'aux termes de l'article 65, paragraphe 2, «en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide . . . des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif». Or, l'existence dans le régime des rémunérations d'éléments rigides, c'est-à-dire les parités agréées par le Fonds monétaire international, remontant à 1965 et, partant, sensiblement différentes des parités actuelles, avait amené le Conseil à retenir les coefficients correcteurs comme l'unique variable susceptible d'être utilisée pour assurer aux fonctionnaires en service dans les pays à monnaie dévaluée par l'inflation — lesquels se trouvaient être désavantagés par un taux de change du franc belge très inférieur à celui du marché — une rémunération correspondante, en termes de pouvoir d'achat, à celle perçue par les fonctionnaires en poste en Belgique. Selon cette logique, il avait été fixé, par exemple, pour l'Italie un coefficient correcteur élevé, bien que le coût de la vie fut inférieur en Italie à celui de la Belgique.

Par le règlement 3086, le Conseil a entendu normaliser cette situation, étant

donné que la modification des parités le mettait en mesure de rétablir le coefficient correcteur dans la fonction que le statut lui attribuait à l'origine. Dans cette perspective, comme il avait été admis que le coefficient applicable à la Belgique et au Luxembourg était égal à 100, le règlement en question a fixé des coefficients plus élevés pour les pays dans lesquels le coût de la vie est plus élevé et des coefficients plus bas pour ceux où, en revanche, le coût de la vie est moins élevé.

Le nouveau régime a maintenu en substance inchangé le niveau des rémunérations versées en des devises autres que le franc belge, étant donné que l'augmentation consécutive (pour des pays comme l'Italie) à l'adoption des nouvelles parités avait été compensée par la diminution correspondant aux nouveaux coefficients correcteurs. Il y a eu, par contre, une réduction très importante des pensions versées en francs belges, dans les cas où l'intéressé avait choisi cette forme de paiement en vertu de l'article 45, 3e alinéa, de l'annexe VIII du statut et où il s'agissait d'anciens fonctionnaires résidant dans des pays à monnaie faible comme le Royaume-Uni ou l'Italie. Le montant de ces pensions était, en effet, déterminé précédemment sur la base du coefficient correcteur du pays de résidence, coefficient qui était artificiellement élevé, comme nous avons tenté de l'expliquer, et, d'autre part, il ne subissait pas l'effet compensatoire (dans le sens négatif) des parités du Fonds monétaire international, étant donné que les ayants droit avaient exercé la faculté qui leur était attribuée par l'article 45 de l'annexe VIII du statut de demander le paiement dans la monnaie du pays du siège de l'institution à laquelle ils appartenaient (c'est-à-dire, le franc belge). Pour faire pièce aux effets négatifs que le nouveau régime entraînait pour les pensionnés résidant dans des pays à monnaie faible, le règlement 3085 prévoyait à l'article 4 que «pour les pensions et indemnités dont les montants nets subissent une diminution par rapport à l'application du système actuel», le nouveau régime «n'est applicable qu'à partir du 1er octobre 1979» et qu'en outre, «après cette date, la différence entre les montants nets tels qu'ils résultent de l'application du présent règlement et ceux perçus au titre du mois de septembre 1979 est réduite à raison d'un dixième par mois».

Le règlement 3085 a également modifié — comme nous l'avons dit précédemment — les dispositions en matière de transferts à l'étranger d'une partie des émoluments, contenues à l'article 17 de l'annexe VII du statut. Cette norme, dans la version abrogée, prévoyait au paragraphe 2 que tout fonctionnaire pouvait transférer régulièrement (c'est-à-dire mois par mois) une partie déterminée de ses émoluments soit dans la monnaie du pays dont il était ressortissant soit dans la monnaie d'un pays membre où se trouvait son domicile ou la résidence d'un membre de sa famille à charge; et, au paragraphe 4, elle ajoutait que ces transferts étaient «effectué au taux de change officiel en vigueur à la date du transfert», taux qui coïncidait avec la parité du Fonds monétaire international adoptée à l'article 63 (dans la version abrogée par la suite par le même règlement 3085). Le nouveau texte de l'article 17 contient certaines modifications du paragraphe 2, là où il est prévu que le fonctionnaire peut également effectuer les transferts «dans la monnaie du pays de son affectation précédente ou du pays du siège de son institution, à condition qu'il s'agisse d'un fonctionnaire affecté en dehors du territoire des

Communautés»; et, d'autre part, que celui-ci peut être autorisé, à titre tout à fait exceptionnel et pour des cas dûment justifiés, à faire transférer, indépendamment des transferts réguliers précités» (c'est-à-dire, hors-quota) «les montants dont il désirerait pouvoir disposer dans les monnaies visées sous a)». Mais ce qui nous intéresse aux fins des présentes affaires est la disposition du paragraphe 3, selon laquelle les transferts ... «s'effectuent aux taux de change visés à l'article 63, deuxième alinéa, du statut» — c'est-à-dire, aux nouveaux taux de change résultant de l'article 63 dans son texte modifié par le règlement 3085 — et que ceux-ci «sont affectés du coefficient résultant du rapport qui existe entre le coefficient correcteur fixé pour le pays dans la monnaie duquel le transfert est effectué et le coefficient correcteur fixé pour le pays d'affectation du fonctionnaire». Il conviendra de noter que ce rapport conduit, pour les monnaies des pays à taux d'inflation élevé, tels que l'Italie et le Royaume-Uni, à des rapports de change qui s'établissent à mi-chemin environ entre les parités du Fonds monétaire international, remontant à 1965, et les parités monétaires actuelles. Nonobstant cela, la nouvelle réglementation en matière de transferts a entraîné une augmentation sensible du coût de ces opérations en ce sens que le fonctionnaire doit débourser des sommes supérieures, en monnaie du lieu d'affection, pour obtenir les mêmes quantités de monnaie étrangère qu'il faisait précédemment verser à l'étranger.

B — Quant au *règlement 3087*, celui-ci concerne seulement les fonctionnaires et autres agents communautaires ayant leur lieu d'affectation en Italie et les titulaires de pensions qui ont déclaré établir leur domicile propre dans ce pays, et il a pour objet de «rectifier le coefficient correcteur pour l'Italie conformément au résultat des études statistiques effectuées par l'Office statistique des Communautés européennes» (considérant unique). A l'article 1, ce coefficient est fixé à 146,4 pour les fonctionnaires et les titulaires de pensions avec effet rétroactif au 1er janvier 1978; naturellement, le coefficient correcteur antérieur basé sur le règlement 1461 de 1978 (article 2) est abrogé à partir de la même date. Mais la période d'application de ce nouveau régime est limitée à quinze mois. Nous avons déjà vu en effet que le 1er avril 1979, est entré en vigueur le règlement 3086 qui a modifié tous les coefficients correcteurs, portant en particulier celui applicable aux rémunérations des fonctionnaires ayant leur lieu d'affectation en Italie (et les titulaires de pensions domiciliés dans ce pays) au niveau de 74,3.

Le problème que soulève l'application du règlement 3087 est très différent de celui qui résulte des deux autres règlements 3085 et 3086, lesquels sont destinés à produire leurs effets durant une période indéterminée. Le règlement 3087 s'inscrit, en effet, dans le système de calcul des rémunérations (et des pensions) appliqué *avant* les modifications qu'ont entraînées les règlements 3085 et 3086. Il s'ensuit que le contentieux auquel celui-ci a donné lieu se rapporte au passé, c'est-à-dire à la période antérieure au 1er avril 1979. Il convient de dire dès à présent que ce contentieux s'articule fondamentalement en deux volets: les limites de la rétroactivité du nouveau coefficient (que les intéressés auraient voulues plus larges) et les critères suivis

pour adapter ce coefficient aux variations du coût de la vie.

7. Passons maintenant à la discussion des questions de recevabilité. Certaines de celles-ci sont communes à plusieurs litiges; néanmoins, il nous paraît préférable d'effectuer l'examen cas par cas, de manière à tenir compte des thèses soutenues par les avocats respectifs des parties ainsi que des particularités de fait, là où il apparaît qu'elles revêtent de l'intérêt. Nous suivrons le même ordre que celui auquel nous nous sommes tenu lorsque nous avons décrit l'évolution des procès: nous commencerons donc par les affaires en matière de pension.

Dans l'affaire 153/79 (Bowden), la Commission a fait valoir en premier lieu que la demande visant à faire dire les règlements 3085 et 3086 non applicables au requérant équivaut à un recours direct formé contre les actes de portée générale par des fonctionnaires: recours qui serait exclu dans le système du traité CEE. Nous retenons pour le moment comme «hypothèse de travail» que le recours est dirigé contre les règlements du Conseil dont il s'agit, et non pas contre des actes d'exécution individuels (cet aspect de fait du litige sera repris en considération par la suite). Partant de l'hypothèse soulignée, il conviendra d'établir si un recours de ce genre est recevable et, éventuellement, dans quelles limites.

Selon l'avocat des requérants, l'article 90, paragraphe 2, du statut devrait être interprété en ce sens que la réclamation administrative peut être dirigée également contre un acte de portée générale, tel le règlement. A l'appui de ce point de vue, il est souligné que la norme en question, en réglant le moment à partir duquel est calculé le délai de réclamation, établit (au premier tiret) que ce délai court «du jour de la publication de l'acte s'il s'agit d'une mesure de caractère général». La référence explicite au fait que des actes «de caractère général» peuvent être attaqués, démontrerait la possibilité de former réclamation contre des actes de ce type. Cette interprétation, plus favorable à la protection des particuliers, serait conforme au principe selon lequel, en cas d'incertitude sur la portée de normes attribuant des moyens de recours aux individus, il faut opter pour les solutions les moins restrictives.

Nous observerons que les dispositions statutaires en matière de recours contentieux ont leur base juridique dans l'article 179 du traité CEE, lequel établit que «la Cour de justice est compétente pour statuer sur tous litiges entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable à ces derniers». Dans la jurisprudence de la Cour, cette norme a toujours été interprétée en ce sens que les moyens de recours qu'elle attribue aux fonctionnaires dans leurs rapports avec l'administration ont un caractère spécial et exclusif, c'est-à-dire que les fonctionnaires ont seulement les moyens de recours prévus par l'article en question et par les normes de droit dérivé qui s'y rapportent et, partant, qu'ils ne peuvent invoquer contre l'administration les autres formes de protection que le traité reconnaît en général aux particuliers. Il suffit de rappeler à cet égard l'arrêt du 17 février 1977 dans l'affaire 48/76, Reinarz (Recueil 1977, p. 291).

Cela dit, nous sommes d'avis que l'interprétation de l'article 90 du statut, défendue par les requérants, ne peut être accueillie. Le fait que le second paragraphe de cet article fait référence, comme nous l'avons vu, à «une mesure de caractère général» ne peut constituer un argument sérieux pour soutenir que les actes généraux peuvent être attaqués

directement; le passage en question doit en effet être entendu de manière différente, en harmonie avec l'ensemble du texte de la disposition et avec les autres normes du traité. Quand l'article 90 fait allusion à l'action dirigée contre un acte de caractère général, il entend en réalité se référer aux actes, généraux en la forme mais individuels par le contenu, contre lesquels un recours est expressément prévu par le traité dans le cadre de l'article 173, deuxième alinéa. Cette thèse est clairement confirmée par un autre passage de l'article 90, et plus précisément par la première partie du paragraphe 2, où il est prévu que les fonctionnaires peuvent présenter une réclamation contre toute «décision» de l'autorité investie du pouvoir de nomination, leur faisant grief: l'emploi du terme «décision» signifie évidemment que l'action est circonscrite aux actes obligatoires de caractère individuel. L'avocat des requérants ne prend pas en considération cette partie de la disposition, encore qu'elle serve précisément à définir l'acte attaquable, mais il s'arrête en revanche à la norme relative à l'échéance du délai, laquelle représente un aspect particulier du régime juridique des réclamations, en en tirant des conclusions sur la question générale de la notion d'acte susceptible de recours. Une tentative de ce genre est clairement empreinte de contradiction et peu convaincante.

Les requérants invoquent en outre l'article 184 du traité, lequel établit, on le sait, qu' «à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement du Conseil ou de la Commission» toute partie peut «se prévaloir des moyens prévus à l'article 173, alinéa 1» (c'est-à-dire: incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, détournement de pouvoir), «pour invoquer devant la Cour de justice l'inapplicabilité de ce règlement». Cette disposition étayerait la thèse selon laquelle les fonctionnaires peuvent attaquer directement des règlements. Mais il nous semble, quant à nous, que pour des questions inhérentes au rapport d'emploi, la catégorie des recours juridictionnels des fonctionnaires contre l'administration ne rentre pas dans le champ d'application de norme citée, ainsi que le démontrent divers arguments.

Nous avons déjà vu que, selon la jurisprudence constante de la Cour, les fonctionnaires disposent uniquement des formes de protection prévues par le statut ou, en tout état de cause, par la réglementation dérivée qui se fonde sur l'article 179 du traité. Cela suffirait à exclure que l'article 184 puisse être invoqué dans le cadre d'un litige entre une institution communautaire et ses employés ou ex employés au sujet de certains aspects du rapport de service ou de problèmes qui s'y rapportent. Toutefois, même en faisant abstraction de cette considération, la thèse qui prétend déduire de l'article 184 le droit pour les particuliers d'agir directement contre les règlements apparaît également insoutenable. L'article 184 ne prévoit pas, en effet, un moyen de recours autonome, mais il se contente de régler les problèmes de légalité soulevés à titre *incident*, c'est-à-dire ceux qui se situent dans le cadre d'une procédure ayant pour objet à titre principal la légalité d'autres actes et qui a été engagée dans les règles et dans les délais. Le libellé de la disposition est suffisamment clair à cet égard, là où elle exige, comme condition pour invoquer l'inapplicabilité d'un acte général, l'existence de «un litige mettant en cause un règlement du Conseil ou de la Commission». D'autre part, l'article

173, deuxième alinéa, établit clairement que toute personne physique ou morale peut former un recours contre un acte qui revêt la forme du règlement *uniquement* lorsque cette forme ne correspond pas à la vraie nature de l'acte et qu'en réalité, il s'agit d'une décision concernant cette personne «directement et individuellement». Par conséquent, le principe est que les particuliers ne peuvent pas attaquer les actes réglementaires et l'article 184 le corrobore en ce sens que, en vue d'atténuer précisément les effets négatifs de ce principe, il prévoit la possibilité d'invoquer et de faire reconnaître l'illégalité d'un acte général, pourvu que cela se situe dans le cadre d'un rapport processuel régulièrement engagé.

Une autre norme à laquelle les requérants se réfèrent pour étayer leur thèse du recours direct contre les règlements est l'article 173, deuxième alinéa, du traité (selon lequel «toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les décisions ... qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ..., la concernent directement et individuellement»). Mais le caractère spécial et exclusif de la règle établie par l'article 179 pour les recours des fonctionnaires contre les institutions constitue également ici un argument suffisant pour exclure que ce genre de recours soit compris dans le champ d'application de l'article 173. Ajoutons en outre que les règlements pris en considération du second alinéa de l'article 173 sont, en substance, des actes individuels, alors que les actes dont il est question en l'espèce et dont il est soutenu qu'ils peuvent être attaqués par les fonctionnaires, ont indiscutablement une portée générale. Quoi qu'il en soit, il nous semble qu'il ne serait pas possible d'appliquer l'article 173, alinéa 2, par analogie aux litiges entre fonctionnaires et institutions; il convient en effet de considérer que l'attribution aux individus de la faculté d'attaquer des actes ayant la simple forme de règlements constitue une exception au principe selon lequel les règlements ne peuvent être attaqués et que les normes de caractère exceptionnel ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une application par analogie.

Conscient de toutes ces difficultés, la défense des requérants a développé une autre thèse à titre subsidiaire. Elle affirme qu'à supposer même que la Cour accueille l'idée selon laquelle les actes généraux ne sont pas susceptibles de recours direct, il resterait toujours à établir cas par cas si certains actes déterminés, tout en ayant une portée générale, ont sur la situation juridique de certains sujets de droit une incidence différente de celle qu'ils ont sur celle d'autres sujets de droit; en ce cas, il faudrait admettre que les particuliers ont la faculté d'attaquer directement les règlements.

Nous ne croyons pas que ce point de vue puisse être partagé. Il est dit qu'un acte est de portée générale, lorsqu'il s'applique à des situations qui sont déterminées de manière objective et entraîne des effets juridiques pour des catégories de personnes déterminées de manière générale et abstraite (voir le point 6 des motifs de l'arrêt du 26 février 1981 dans l'affaire 64/80, Giuffrida et Campogrande/Conseil, non publié). La circonstance que certaines catégories soient atteintes de manière différente ou plus directement ne suffit pas pour dénier tout effet général et abstrait à l'acte qui règle leur situation. Ainsi, s'il s'agit d'un règlement sur le régime économique des fonctionnaires communautaires, le fait que certaines catégories de fonctionnaires, en raison de circonstances objectives (lieu d'affectation, ancienneté, fonction exercée), soient touchées autrement que d'autres catégories ne suffit pas pour transformer le règlement en une décision individuelle. La Cour a pris récemment position sur ce point en affirmant que la nature réglementaire d'un acte «n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le

nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue, comme dans le cas d'espèce, en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier» (voir point 7 des motifs de l'arrêt cité, du 26 février 1981, Giuffrida et Campogrande).

8. Toujours dans l'affaire 153/79 (Bowden), la Commission a fait valoir que le recours est également irrecevable, parce qu'il n'y aurait pas en l'espèce acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'une réclamation. L'article 91 du statut des fonctionnaires dispose en effet qu'«un recours à la Cour de justice des Communautés européennes n'est recevable que si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2»; cette dernière norme établit à son tour que la réclamation peut être dirigée «contre un acte ... faisant grief», et cet acte doit émaner de la même autorité investie du pouvoir de nomination. Or, selon la Commission, il manquerait en l'espèce un acte faisant grief émanant de l'AIPN et cette lacune ferait obstacle à l'introduction du recours juridictionnel par l'effet combiné des articles 90 et 91 du statut.

L'exception nous semble fondée. Jusqu'au moment où a été engagée l'affaire dont il s'agit, la Commission n'avait adopté à l'égard des requérants, tous fonctionnaires en activité, aucune mesure individuelle d'exécution des règlements 3085 et 3086. Cela étant, les intéressés, voulant faire pièce à l'application des deux règlements au régime de pensions qui leur serait appliqué à l'avenir, ont présenté leurs réclamations de manière à ce qu'au moment où prendra cours pour chacun d'eux le droit au versement de la pension, ils puissent recevoir à ce titre un montant égal à celui qu'ils auraient perçu si la nouvelle réglementation n'avait pas été arrêtée. Les réclamations ne se fondaient cependant pas sur une décision (ou une omission) de l'AIPN qui aurait porté préjudice aux requérants. Nous nous trouvons donc manifestement en dehors de l'hypothèse visée à l'article 90, paragraphe 2, du statut et l'exception apparaît donc fondée.

L'avocat des requérants objecte que la Commission a adopté une décision de rejet des réclamations, puisqu'elle a envoyé à leurs auteurs la note circulaire du 12 juillet 1979. Sur ce point, il convient tout d'abord de préciser que la note constitue une réponse aux réclamations présentées dans le courant du mois de mars 1979 par tous les requérants, exception faite de M. Seymour; celui-ci a seulement présenté en effet sa propre réclamation le 31 août 1979 (voir l'annexe I à la requête). A part cela, il convient de voir si la décision contenue dans la note du 12 juillet 1979 constitue effectivement un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Nous croyons que non.

Le premier obstacle à la thèse des requérants réside dans le texte même de l'article 90, paragraphe 21, du statut selon lequel la réclamation doit être dirigée contre une décision (ou une omission) de l'administration qui fasse grief aux fonctionnaires. La décision faisant grief doit donc *précéder* l'introduction du recours administratif. Dans notre cas, en revanche, les requérants voudraient voir l'acte faisant grief dans la prise de position de l'administration, *postérieure* à la réclamation, cela en contradiction flagrante avec le libellé et le but même de la norme dont s'agit.

Si nous examinons ensuite les caractéristiques substantielles de l'acte faisant grief, il nous faut relever que la réponse de la Commission ne possède pas ces caractéristiques. Rappelons que selon la

jurisprudence de la Cour, constitue un acte faisant grief tout acte susceptible d'avoir une incidence directe sur une situation juridique déterminée (voir les arrêts du 1er juillet 1964 dans l'affaire 26/63, Pistoj/Commission, Recueil 1964, p. 673, du 1er juillet 1964 dans l'affaire 78/63, Huber/Commission, Recueil 1964, p. 721, du 10 décembre 1969, dans l'affaire 32/68, Grasselli/Commission, Recueil 1969, p. 505, du 11 juillet 1974 dans les affaires jointes 177/73 et 5/74, Reinarz/Commission, Recueil 1974, p. 819). Il est clair qu'en raison de son caractère général et abstrait, un règlement ne saurait correspondre à cette définition. Par conséquent, l'acte par lequel un fonctionnaire attaque un règlement et demande à l'administration qu'elle n'en tienne pas compte à l'avenir, lorsque seront réalisées les conditions pour l'appliquer à son égard, ne constitue pas une réclamation caractérisée comme l'exige l'article 90, paragraphe 2, du statut et ne saurait donc constituer une base idoine pour mettre en œuvre par la suite la protection juridictionnelle entendue au sens de l'article 91.

La jurisprudence de la Cour confirme l'interprétation des normes statutaires que nous avons retenue. Nous nous référons en particulier à l'arrêt déjà cité du 10 décembre 1969 dans l'affaire 32/68, Grasselli/Commission, dans lequel il est précisé (aux points 10 et 11 des motifs) que, lorsqu'est présentée une réclamation non conforme à l'article 90, paragraphe 2, du statut, le recours juridictionnel formé ultérieurement contre la décision de rejet de l'institution est entaché du même vice d'irrecevabilité que la réclamation. Du reste, si tel n'était pas le cas, il serait facile — comme l'observe à juste titre l'agent de la Commission — de tourner l'obstacle que constituent les conditions de recevabilité des réclamations fixées par l'article 90 (existence d'une décision individuelle provenant de l'AIPN, faisant grief aux fonctionnaires, oservation du délai), en présentant une réclamation sans que les conditions prescrites soient remplies et en attaquant ensuite, au niveau juridictionnel, la décision administrative de rejet.

9. La Commission a également soutenu l'irrecevabilité du recours Bowden en prenant motif du défaut d'*intérêt à agir*. Elle relève sous cet angle que les requérants, étant fonctionnaires en activité et se limitant à demander que soit constatée l'obligation de la Commission de ne pas appliquer à leur égard le nouveau régime de calcul de la pension, lorsque sera réalisé leur droit à percevoir celle-ci, ne visent aucun préjudice *actuel* à leur situation juridico-patrimoniale qui découlerait de la nouvelle réglementation et n'ont par conséquent aucun intérêt susceptible de justifier le recours.

Cette exception mérite elle aussi, selon nous, d'être accueillie.

Nous avons déjà eu l'occasion d'affirmer (dans nos conclusions dans l'affaire 148/79, Korter/Conseil, prononcées le 28 janvier 1981 et non encore publiées) que l'intérêt à agir existe «lorsque la décision qui est demandée au juge, est un moyen susceptible de satisfaire l'intérêt substantiel, lésé (selon le demandeur) par le comportement de la partie adverse». Il nous faut donc nous demander en premier lieu si les requérants ont invoqué, dans le cas d'espèce, la lésion d'un intérêt qui leur est propre en raison du comportement de la partie adverse. La réponse doit être négative, selon nous, du simple fait que la Commission n'a pris à l'égard des requérants aucune mesure d'exécution des règlements attaqués par ceux-ci. Nous avons déjà expliqué les raisons pour lesquelles nous estimons que la note par laquelle l'administration a rejeté les réclamations ne peut pas être qualifiée de mesure individuelle d'application; sur ce point, nous nous limiterons donc à renvoyer à ce que avons dit précédemment.

Si l'on exclut que les requérants aient eu un intérêt «actuel» à former l'action judiciaire, il reste à établir si ceux-ci étaient titulaires d'un intérêt «potentiel». L'on sait que la jurisprudence de la Cour a jugé admissible un intérêt de cette nature: rappelons, par exemple, l'arrêt du 29 octobre 1975 dans les affaires jointes 81-88/74, Marenco et autres/Commission (Recueil 1975, p. 1274), lequel, à propos de la légalité de la nomination d'un groupe de fonctionnaires, a reconnu l'intérêt à agir de personnes qui n'avaient pas présenté leur candidature aux emplois faisant l'objet de l'avis de vacance, motif pris de ce que ceux-ci auraient pu présenter leur candidature si l'administration avait organisé un concours interne. Mais quiconque fait valoir en justice un intérêt, qu'il soit actuel ou potentiel, doit en même temps affirmer qu'il subit un dommage résultant de la mesure individuelle attaquée; en ce sens, la condition de l'intérêt à agir est toujours étroitement liée à celle de l'existence d'un acte susceptible de faire grief. Autrement dit, même lorsqu'il y a intérêt potentiel, l'acte qui fait grief doit déjà exister et doit avoir le caractère d'une mesure individuelle. Or, dans notre cas, nous avons vu qu'aucune mesure individuelle n'a été envisagée (fût-elle seulement potentielle), pouvant léser la situation juridique des requérants.

Cette façon de voir le problème est confirmée par l'arrêt du 1er février 1979 dans l'affaire 17/78, Deshormes/Commission (Recueil 1979, p. 189). Le litige portait sur les droits à pension d'un fonctionnaire en activité et la Cour déclara le recours recevable en observant (point 10 des motifs) que «s'il est exact qu'avant la mise à la retraite, événement futur incertain, les droits à pension sont des droits virtuels, ... il est ... évident qu'un acte administratif qui décide que telle période d'activité ne peut être prise en compte pour le calcul des annuités d'ancienneté affecte immédiatement et directement la situation juridique de l'intéressé, même si cet acte ne doit recevoir exécution qu'ultérieurement». La Cour a donc reconnu l'existence d'un intérêt «potentiel», qualifiant d'acte préjudiciable une décision de l'administration destinée à connaître son exécution dans le futur, après de nombreuses années; mais elle a clairement lié l'intérêt à agir à une mesure particulière susceptible d'affecter «immédiatement et directement» la situation juridique du fonctionnaire.

L'avocat des requérants, pour démontrer l'existence de l'intérêt à agir de ceux-ci avant même la cessation des fonctions et la réalisation du droit à pension, invoque la nécessité d'assurer la sécurité des rapports juridiques et qualifie l'action juridictionnelle engagée d'action en constatation. Mais cela ne suffit pas, selon nous, à écarter les obstacles et faire considérer que le recours est recevable: il convient en fait d'établir si, dans le système des moyens de protection que l'ordre juridique assure aux fonctionnaires communautaires à l'égard de l'administration, il y a également les actions en constatation et, en cas de réponse affirmative, quelles sont les conditions auxquelles ces actions doivent obéir.

Nous avons déjà eu l'occasion de dire (dans nos conclusions dans l'affaire 48/76, déjà citée, Reinarz/Commission, Recueil 1977, p. 301) que «tout litige soulevé par un individu qui se prévaut de sa qualité d'agent ou d'ex-agent de la Communauté et pose un problème à résoudre dans le cadre du régime applicable aux agents de la Communauté, doit

suivre exclusivement la voie indiquée par l'article 179 et par les articles 90 et 91 du statut, non seulement lorsque l'objet de la demande est l'annulation d'un acte, mais également quand est demandée la réparation d'un préjudice». Le même raisonnement peut être répété pour les actions en constatation, lesquelles ne sauraient s'imaginer selon nous dans le système des garanties assurées aux fonctionnaires, si ce n'est dans le cadre des articles 179 du traité et 90-91 du statut. Il s'ensuit que ces actions doivent également se conformer aux conditions prescrites par ces normes et partant, être liées au recours formé contre un acte individuel de l'administration susceptible de faire grief à la situation juridique du fonctionnaire. Étant donné que tel n'est pas le cas en l'espèce, le recours est irrecevable et l'existence d'un intérêt des requérants à ce que soit constaté le droit en question ne présente aucun intérêt, étant donné qu'une action en constatation ne répondant pas aux conditions indiquées ne saurait de toute manière être recevable.

10. Dans l'affaire 154/79 (Biller), le Parlement a soulevé l'irrecevabilité: a) pour absence d'acte susceptible de faire grief au requérant et, partant, pour violation de l'article 90, paragraphe 2, du statut; b) parce que le recours ne saurait se rattacher ni aux articles 90 et 91 du statut ni aux articles 173 et 184 du traité CEE.

En ce qui concerne le point a), nous observerons que le Parlement européen n'a pas adopté de mesures individuelles d'exécution des règlements 3085 et 3086 au regard des requérants (à l'exception de Curtis) et que ces derniers, dans l'affaire dont s'agit, ont attaqué directement les deux actes normatifs. Après réception des réclamations des intéressés, le Parlement a répondu négativement par lettres datées de juillet 1979, signées du secrétaire général Opitz, mais ces lettres, précisément en raison du fait qu'elles sont une réponse aux réclamations, ne sauraient revêtir la nature d'acte faisant grief au sens du statut. Nous considérons par conséquent que l'exception d'irrecevabilité est fondée à cet égard: qu'il nous soit permis de renvoyer sur ce point aux considérations que nous avons développées au sujet de la recevabilité du recours Bowden.

L'exception soulevée par le Parlement mérite également d'être accueillie sous l'angle des points de vue évoqués sous b). Il s'agit, en substance, d'arguments déjà invoqués par la Commission dans l'affaire 153/79 et, par conséquent, nous renvoyons aussi à ce que nous avons déjà dit précédemment.

Quant à la position de M. Curtis, nous observerons que celui-ci a formé également un autre recours (n° 167/80) contre la Commission et le Parlement, ayant toujours pour objet son statut personnel dans le cadre du régime de pensions considéré à la lumière du nouveau régime introduit par les règlements 3085 et 3086. Nous nous occuperons de cela par la suite et nous examinerons également dans ce contexte les conséquences sur la situation du Parlement européen dans le cadre des présents litiges des mesures individuelles d'exécution des deux règlements précités adoptées à l'époque uniquement à l'égard de M. Curtis. En tout état de cause, le recours présenté par ce fonctionnaire en même temps que douze autres collègues et inscrit sous le n° 154/79, doit être considéré comme irrecevable pour les raisons que nous avons indiquées ci-dessus.

11. Dans l'affaire 33/80 (Albini et autres/Commission et Conseil), l'institution défenderesse a invoqué en premier lieu l'irrecevabilité de la demande tendant à obtenir l'annulation des règlements 3085 et 3086 ou la non-application de ceux-ci à l'égard des requérants. Elle se fonde sur deux moyens: a) le recours

est dirigé contre des actes qui n'ont pas été adoptés par l'autorité investie du pouvoir de nomination; b) les actes attaqués ont un caractère général.

Les deux moyens nous paraissent fondés. L'on sait que les règlements 3085 et 3086 ont été adoptés par le Conseil, alors que la qualité d'AIPN est en l'espèce reconnue à la Commission puisque tous les requérants sont d'anciens fonctionnaires de celle-ci. D'autre part, le principe selon lequel les recours des fonctionnaires peuvent être dirigés seulement contre des actes provenant de l'AIPN découle du statut, lequel établit à l'article 91, paragraphe 2, que «un recours à la Cour de justice des Communautés européennes n'est recevable que si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation ...» et, à l'article 90, paragraphe 2, dispose clairement en outre que la réclamation en question doit être dirigée contre une décision émanant de l'AIPN. Selon ces normes, l'objet du recours doit donc être uniquement un acte de l'AIPN. Notre Cour s'est exprimée récemment en ce sens dans l'ordonnance du 4 octobre 1979 rendue dans l'affaire 48/79, Ooms et autres / Commission (Recueil 1979, p. 3121), en affirmant que «les recours formés par les fonctionnaires dans le cadre de l'article 179 du traité CEE doivent être dirigés», à peine d'irrecevabilité, «contre l'autorité qui a le pouvoir de nomination et viser les actes ou omissions émanant de cette autorité ...».

Quant au caractère général des actes attaqués, il ne convient pas que nous répétions les considérations que nous avons exprimées à ce sujet lorsque nous nous sommes occupé des aspects procéduraux de l'affaire Bowden. Nous avons vu que les règlements ne rentrent pas dans le cadre des actes contre lesquels les fonctionnaires peuvent former une action en annulation dans le cadre des articles 179 du traité et 91 du statut, ni dans le cadre de ceux contre lesquels les particuliers peuvent former recours conformément à l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE ou en se prévalant à titre principal de l'article 184.

La Commission a soulevé en second lieu l'irrecevabilité de la demande tendant à obtenir une indemnité dans une mesure susceptible de compenser la réduction de la pension. Elle soutient à ce propos que l'irrecevabilité de la demande en annulation de deux règlements implique l'irrecevabilité de la demande en indemnisation, étant donné que cette dernière a pour condition préalable la non-validité des actes dont l'annulation a été demandée à titre principal. Cette exception mérite, selon nous, d'être accueillie. Il est bien connu que, en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du statut, la Cour a également compétence au fond pour connaître des litiges de caractère pécuniaire opposant la Communauté à ses fonctionnaires, mais cette compétence au fond appartient seulement à la Cour dans les cas où il existe un litige au sens de la première partie du paragraphe 1er dudit article, c'est-à-dire un litige entre l'administration et un fonctionnaire résultant d'un acte faisant grief accompli par l'administration au regard de celui-ci (voir en ce sens l'arrêt du 10 décembre 1969 dans l'affaire 32/68, Grasselli/Commission, Recueil 1969, p. 505). En l'espèce, le recours en indemnisation est étroitement lié à la demande en annulation présentée à titre principal: tous deux ont comme fondement l'illégalité prétendue des deux règlements 3085 et 3086 et tous deux tendent à éviter le préjudice économique lié à leur application au regard des requérants. Il nous paraît raisonnable par conséquent que l'irrecevabilité de la requête en annulation soit également

étendue à la requête en indemnisation. D'autre part, si tel n'était pas le cas, les fonctionnaires pourraient facilement tourner l'obstacle que constitue l'irrecevabilité de la demande en annulation en formant une action en indemnisation. La jurisprudence de la Cour confirme cette thèse qui est nôtre: voir les arrêts du 15 décembre 1966 dans l'affaire 59/65, Schrechenberg/Commission (Recueil 1966, p. 733), du 12 décembre 1967 dans l'affaire 4/67, Collignon/Commission (Recueil 1967, p. 429), du 24 juin 1971 dans l'affaire 53/70, Vinck/Commission (Recueil 1971, p. 601), du 21 février 1974 dans les affaires 15 à 33/73 et 52/73, etc., Kortner, Schots et autres/Conseil, Commission et Parlement (Recueil 1974, p. 177).

Un autre moyen invoqué par l'agent de la Commission à l'appui de l'irrecevabilité de la demande en indemnisation tient dans le défaut de réclamation administrative préalable. Sous cet angle, l'exception ne nous paraît pas fondée: les demandes en indemnisation ne doivent pas être présentées dès le moment de la réclamation administrative et, en fait, elles ne le sont pas. Cela n'est pas contraire à la disposition de l'article 91, paragraphe 2, du statut: en effet, comme il y a correspondance entre l'objet de la réclamation et l'objet du recours, il suffit, selon nous, que l'illégalité du même acte soit invoquée aux deux stades (le stade administratif et le stade juridictionnel). Une interprétation plus restrictive de l'article 91, paragraphe 2, ne nous paraît se justifier ni par le libellé de la norme qui fait précisément référence à l'identité de l'acte faisant grief attaqué, ni par la *ratio* de celle-ci qui est d'assurer, pour tout litige, un double système de garanties, au niveau administratif tout d'abord et ensuite au niveau judiciaire. Nous croyons par conséquent qu'une demande en indemnisation qui est nécessairement liée, nous l'avons souligné, au recours en annulation d'un acte faisant grief introduit par un fonctionnaire, peut être adéquatement présentée chaque fois que la non-validité du même acte qui est ensuite attaqué au stade juridictionnel, a été invoquée dans le cadre de la réclamation administrative.

12. Dans la même affaire 33/80, l'agent du Conseil a soutenu, lui aussi, que le recours est irrecevable sous divers angles.

a) En ce qui concerne la demande en annulation des règlements 3085 et 3086, il a soutenu tout d'abord que les requérants n'avaient pas présenté préalablement une réclamation au Conseil. Cela est exact. Les requérants ont tous présenté exclusivement une réclamation auprès de la Commission et ils ont ensuite formé un recours juridictionnel tant contre cette dernière institution que contre le Conseil. Cela implique l'irrecevabilité du recours au regard du Conseil: il est bien connu, en effet, que parmi les conditions de recevabilité de la requête, l'article 91 du statut indique la présentation préalable d'une réclamation administrative.

b) Un second moyen d'irrecevabilité est fondé sur le fait que le Conseil n'aurait pas la qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination. Ce motif me paraît également fondé. Il est constant que tous les requérants sont d'anciens fonctionnaires de la Commission et que le Conseil ne possède par conséquent pas à leur égard la qualité d'AIPN; d'autre part, nous avons déjà démontré que les fonctionnaires peuvent uniquement former un recours dans le cadre de l'article 179 du traité contre les actes émanant de l'AIPN.

c) Toujours en relation avec la requête en annulation des règlements, le Conseil fait valoir à titre d'exception en troisième lieu que les fonctionnaires n'ont pas la faculté d'attaquer directement des actes de portée générale. Cela est vrai, comme nous l'avons vu ci-dessus; l'exception doit donc être accueillie.

d) Enfin, en ce qui concerne la requête en indemnisation des dommages, les

moyens invoqués par l'agent du Conseil pour en démontrer l'irrecevabilité sont les mêmes que ceux qui l'ont été par l'agent de la Commission et que nous avons déjà examinés. Nous renvoyons donc au résultat auquel nous sommes parvenu sur la base de cette analyse.

13. Dans l'affaire 167/80 (Curtis/Commission et Parlement), la Commission a soulevé l'irrecevabilité de la demande principale, tendant à obtenir la non-application à l'égard du requérant des deux règlements 3085 et 3086, en relevant que l'on ne saurait admettre le recours direct formé par des fonctionnaires contre des actes généraux et, en particulier, que ce recours ne peut trouver son fondement dans l'article 184 du traité CEE. Nous partageons ce point de vue, comme nous l'avons expliqué en discutant des aspects procéduraux de l'affaire Bowden.

La demande en annulation de la note de la Commission du 22 octobre 1979 serait donc également irrecevable, selon celle-ci, tant parce qu'elle ne revêt pas la qualité d'AIPN dans le cas spécifique que parce que le recours n'aurait pas été dirigé contre un acte susceptible de faire grief aux fonctionnaires.

Le premier de ces moyens est fondé. Le requérant est ancien fonctionnaire du Parlement, il s'ensuit que la qualité d'AIPN à son égard doit être reconnue au Parlement. Quant à la Commission, le seul fait que celle-ci pourvoit, pour des raisons purement comptables, au paiement des pensions à tous les anciens fonctionnaires communautaires indépendamment de l'institution à laquelle ceux-ci étaient affectés ne suffit certainement pas à lui attribuer une qualité analogue. Et, d'autre part, le fait que le recours doit être dirigé contre l'AIPN à peine d'irrecevabilité, constitue un point non controversé, comme nous l'avons souligné précédemment.

Le second moyen ne nous semble pas convaincant en revanche. Il est de fait que la lettre déjà citée de la Commission, du 22 octobre 1979, a fait connaître à l'intéressé le calcul relatif au nouveau niveau de sa retraite. L'agent de la Commission soutient que ce document ayant seulement pour but de fournir des informations, il ne représentait pas une mesure individuelle d'exécution du règlement 3085, c'est-à-dire un acte faisant grief à M. Curtis. Or, nous savons que la jurisprudence de la Cour distingue entre les actes explicatifs et les actes ayant un caractère décisoire et reconnaît seulement aux seconds la capacité de faire grief. En particulier, la réponse par laquelle l'administration fait connaître à l'intéressé que sa demande a été mise à l'étude, a été jugée dénuée de caractère décisoire (arrêt du 17 février 1972 dans l'affaire 40/71, Richez-Parise/Commission, Recueil 1972, p. 73) et il en est de même de la lettre par laquelle les services d'une institution portent à la connaissance de l'intéressé le contenu d'une décision qui devra être prise nécessairement de manière formelle (arrêt du 5 décembre 1963 dans les affaires 35/62 et 16/63, Leroy/Haute Autorité, Recueil 1963, p. 399). Nous ne croyons cependant pas que ces précédents puissent être utilement invoqués dans le cas présent.

En réalité, par la note du 22 octobre 1979, la Commission (agissant comme mandataire du Conseil pour le versement des pensions en exécution du budget) a fait savoir de quelle manière celle-ci donnerait exécution au règlement 3085 pour ce qui est du requérant dans le laps de temps d'octobre 1979 au mois de juillet de l'année suivante. Cette lettre suivait le bulletin de rémunération du mois d'octobre qui avait été communiqué environ une semaine auparavant; ce bulletin rendait compte de la première tranche de réduction et était muet au sujet de l'évolution future de la réduction du traitement. La lettre exposait, en revanche, les modalités complètes de mise à exécution du règlement 3085, compte-tenu de la position spécifique du requérant, si bien qu'il est bien permis de

dire que celle-ci portait à la connaissance de ce dernier la décision de l'administration en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement à son égard. Si tel est le cas, il est exact de qualifier la lettre de décision faisant grief: un grief destiné à se réaliser par la suite par étapes, mais qui existait déjà au niveau potentiel et justifiait par conséquent l'introduction immédiate de la réclamation.

La Commission soutient que le requérant aurait dû attaquer le bulletin de rémunération d'octobre, unique document qui contenait une décision individuelle susceptible de faire grief. D'autre part, ce bulletin avait un caractère partiel, puisqu'il contenait seulement la première des dix réductions mensuelles progressives et ne faisait aucunement référence par ailleurs au règlement 3085. Cela étant, nous ne croyons pas que le fait de ne pas avoir attaqué le bulletin de rémunération ait préjudicié à la possibilité d'attaquer la lettre du 22 octobre, définissant entièrement les modalités de la mise en œuvre dans le temps du règlement 3085 à l'égard du requérant.

Il n'est guère nécessaire d'ajouter que le rejet éventuel de l'exception tirée de l'absence d'acte faisant grief ne suffit pas pour rendre recevable le recours Curtis contre la Commission, dès lors que le moyen par lequel la Commission a fait valoir qu'elle ne possédait pas la qualité d'AIPN dans le cas spécifique, est jugé fondé.

Il reste à dire que la Commission a également invoqué l'irrecevabilité de la demande (formulée à titre très subsidiaire) tendant à obtenir l'annulation de la décision de rejet de la réclamation. Sur ce point, l'institution défenderesse a raison d'affirmer qu'il s'agit d'un acte non susceptible de faire grief; nous renvoyons à ce sujet aux observations que nous avons déjà développées sur ce point par référence à l'affaire 153/79.

14. Toujours dans l'affaire 167/80, le Parlement européen a soulevé à son tour une exception d'irrecevabilité à deux égards. Le premier moyen invoqué consiste à dire que le recours de M. Curtis a le même contenu que celui présenté antérieurement par ce dernier, ensemble avec d'autres fonctionnaires, et enregistré sous le n° 154/79, ce qui donnerait lieu à une situation de litispendance. Selon la jurisprudence de la Cour, la litispendance fait obstacle à la recevabilité et est relevée d'office, conformément à l'article 92 du règlement de procédure (voir arrêt du 17 mai 1973 dans les affaires jointes 58 et 75/72, Perinciolo/Conseil, Recueil 1973, p. 511). Mais lorsque deux affaires se trouvent dans la même phase procédurale, comme c'est le cas en l'espèce, il est possible d'en décider la jonction en vue de prononcer un arrêt unique, ce qui rendrait évidemment sans objet l'exception d'irrecevabilité. En tout état de cause, nous considérons que cette exception est non fondée, parce que les deux recours en question ne sont pas identiques; en effet, alors que dans l'affaire 154/79, il est seulement demandé l'annulation des règlements 3085 et 3086, dans l'affaire 167/80, en revanche, la note de l'administration du 22 octobre 1979 a également été contestée; en outre, le premier recours a été précédé d'une réclamation dirigée contre le règlement 3086, tandis que le second prend appui sur une réclamation distincte, présentée le 8 janvier 1980.

L'autre moyen d'irrecevabilité invoqué par le Parlement consiste à prendre appui sur la tardiveté de la réclamation, (présentée, comme nous l'avons vu, le 8 janvier 1980). Il est soutenu que le requérant aurait été informé des conséquences de l'application du nouveau régime par la lettre de l'administration du 4 septembre 1979 et que, par conséquent, la période de trois mois durant laquelle peut être présentée la réclamation administrative devait prendre cours à cette date (avec cette conséquence que ce délai aurait expiré le 4 décembre 1979). Cette thèse est dénuée de fonde-

ment. La lettre du 4 septembre 1979 ne revêt pas, en effet, la nature d'un acte susceptible de faire grief; il s'agit d'une lettre circulaire contenant des informations de caractère général sur les conséquences que la nouvelle réglementation aurait produites sur le régime de pensions. En relation avec cette lettre, pour exclure toute possibilité de recours, il est permis d'invoquer de façon pertinente la jurisprudence de la Cour sur les actes dits explicatifs, jurisprudence que nous avons eu l'occasion de mentionner au moment où nous avons examiné la nature de la lettre envoyée par la Commission au requérant le 22 octobre 1979. Il conviendra de souligner à ce propos qu'il existe entre les deux notes, celle du 4 septembre et celle du 22 octobre, une différence fondamentale: la première, en effet, revêt un caractère général et abstrait et, en ce sens, elle n'ajoute rien au règlement auquel elle se réfère, tandis que la seconde constitue la mise en œuvre des règlements à l'endroit de l'individu et, partant, elle ne saurait être qualifiée que de décision ayant une incidence sur la situation juridique de celui-ci, lui faisant grief.

En définitive, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Parlement se révèlent toutes deux dénuées de fondement, si bien que le recours formé par M. Curtis contre cette institution doit être jugé recevable.

15. Nous passons maintenant à deux affaires faisant partie du groupe relatif au transfert à l'étranger d'une partie des émoluments et, plus précisément, aux affaires jointes 783 et 786/79 (Venus et Obert/Commission et Conseil). Il s'agit des seules affaires, dans le cadre de ce groupe, qui aient donné lieu à des exceptions soulevées par les institutions communautaires sur le plan de la recevabilité.

Il convient de rappeler tout d'abord que les requérants ont demandé à titre principal l'annulation de la décision d'appliquer à leur égard les parités monétaires prévues par le règlement 3085 pour les transferts à l'étranger d'une partie de leurs émoluments, réalisés sur la base de l'article 17 de l'annexe VII du statut. Les requérants ont précisé dans leur réplique que la décision de la Commission qu'ils entendaient attaquer, était celle contenue dans la lettre du 12 juillet 1979, ou — à titre subsidiaire, à ce qu'il semble — celle contenue dans l'autre lettre circulaire du 4 avril 1979.

La Commission affirme en premier lieu que le recours, doit être déclaré irrecevable s'il est entendu en ce sens qu'il est dirigé contre les règlements 3085 et 3086, étant donné que les règlements ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours direct de la part des fonctionnaires. Cette interprétation du recours n'est pas exacte, selon nous, compte tenu également des éclaircissements que l'avocat des requérants a fournis (dans le mémoire en réplique déjà cité) pour caractériser les actes qui auraient fait l'objet de la demande d'annulation. Toutefois, si l'on considère que le recours était effectivement dirigé contre les règlements, l'exception se révélerait fondée pour les raisons que nous avons déjà exposées et rappelées précédemment.

L'on ne saurait, selon nous, aboutir à une conclusion différente en considérant que l'objet du recours est la lettre circulaire adressée le 4 avril 1979 par l'administration du «Joint European Torus» à tout le personnel d'Euratom affecté au projet commun JET. Cette lettre signalait que les transferts de devises à l'étranger seraient effectués, à commencer par ceux relatifs à la rémunération d'avril 1979, sur la base de taux de change différents de ceux appliqués le mois précédent et contenait, en annexe, les nouvelles dispositions en vigueur à partir du 1er avril 1979 en matière de calcul des parties de

rémunération à transférer à l'étranger. Une lettre de ce genre ne revêt pas un caractère décisoire: elle se limite à fournir des informations très générales, intéressant tout le personnel, et ne présente par conséquent pas ce caractère d'instrument d'exécution, à l'égard du particulier, d'acte général, qui est indispensable pour qu'il y ait décision susceptible de faire grief à la situation de l'individu et pouvant être attaquée sur la base du statut. A cet égard, nous renvoyons aux observations qui ont été développées précédemment au sujet de la notion d'acte faisant grief dans le cadre de la réglementation statutaire des recours des fonctionnaires.

La même conclusion peut être tirée si l'on opte pour la thèse selon laquelle le recours était dirigé contre la lettre circulaire du 12 juillet 1979. Par cette lettre, la Commission répondait de manière collective à un grand nombre de réclamations, concernant toutes l'application des règlements 3085, 3086 et 3087, et fournissait des explications assez détaillées sur le nouveau régime des changes, également au regard de l'article 17 de l'annexe VII (lequel vise, comme nous le savons, les transferts à l'étranger d'une partie des émoluments). Cette lettre ayant portée générale, elle ne saurait, elle non plus, constituer un acte faisant grief, et cela pour les mêmes raisons que celles que nous avons indiquées à propos de la lettre du 4 avril 1979. Ajoutons en outre que, s'agissant d'une réponse à des réclamations, elle ne saurait en aucun cas être confondue avec la décision attaquée, et cela pour les raisons que nous avons eu l'occasion de préciser à l'occasion de l'examen du recours Bowden.

Dans la présente espèce, il est indéniable que la Commission a adopté des mesures individuelles d'exécution du nouveau régime des transferts de devises à l'égard des requérants; nous entendons par là nous référer aux décisions résultant des bulletins de rémunération relatifs à avril 1979, ainsi qu'aux mois ultérieurs. Ces rémunérations étaient en effet calculées en tenant compte du nouveau coût — plus élevé par rapport aux montants exprimés en devises étrangères — des transferts d'une partie de celles-ci. Si donc les recours juridictionnels pouvaient être interprétés comme visant les décisions individuelles résultant des bulletins de rémunération, l'exception d'irrecevabilité fondée sur l'absence de recours dirigé contre un acte susceptible de faire grief serait écartée. Cependant, lorsqu'on tente de s'engager sur cette voie, on se heurte à un nouvel obstacle de caractère insurmontable: l'absence de réclamation administrative préalable. En effet, les décisions résultant des bulletins de rémunération datent d'avril 1979, tandis que les réclamations remontent au mois de mars de la même année et précèdent par conséquent ces décisions. On est donc contraint de conclure que les recours juridictionnels de MM. Venus et Obert ainsi que les réclamations administratives qui les ont précédés, n'ayant pas pour objet des décisions susceptibles d'être attaquées, doivent être considérés comme irrecevables.

En ce qui concerne enfin le sort qu'il convient de réserver à la demande en réparation des dommages, présentée par les requérants, nous confirmons ce que nous avons dit précédemment: l'irrecevabilité de l'action en annulation rejaillit sur celle-ci.

Le Conseil — lequel voit dans les liquidations des traitements mensuels relatifs au mois d'avril 1979 les actes faisant l'objet des recours — soulève, lui aussi, une exception d'irrecevabilité dirigée contre la demande en annulation, d'une part, et, d'autre part, contre la demande en réparation des dommages qu'auraient subis les requérants et affirme, quant à la première exception, ne pas avoir la qualité d'AIPN pour ce qui est des requérants, lesquels sont fonctionnaires de la Commission, et, quant à la seconde, que la demande en indemnisation est strictement liée à la demande en annulation, avec cette conséquence que l'irrecevabi-

lité de cette dernière rajaillit nécessairement sur la première. Ces deux thèmes ont déjà été examinés dans le cadre des présentes conclusions; nous nous limiterons par conséquent à reconnaître que les exceptions du Conseil sont fondées.

16. Il reste à examiner les aspects procéduraux dans les affaires relatives au coefficient correcteur appliqué aux rémunérations des fonctionnaires ayant leur lieu d'affectation en Italie: affaire 158/79, affaires 543/79 et 799/79, affaire 737/79.

Nous commencerons par l'affaire 158/79 (Roumengous/Commission), dans laquelle l'irrecevabilité du recours a été soulevée tant pour ce qui est de la demande en annulation de la liquidation des arriérés de traitement versés en janvier 1979 que pour ce qui est de la demande en réparation des dommages résultant de la mise à exécution du règlement 3087.

En ce qui concerne la première exception, il convient de relever que les griefs de la requérante visent: a) l'étendue du relèvement du coefficient correcteur qu'elle juge inadéquate et erronée et b) la rétroactivité insuffisante du relèvement, limitée à la période prenant cours le 1er janvier 1978, tandis que, selon l'intéressée, cette période aurait dû également être étendue aux deux années précédentes, c'est-à-dire aux années 1976 et 1977.

En ce qui concerne le grief dont question au point a), l'institution défenderesse fait valoir qu'il serait irrecevable pour ce qui est du semestre juillet-décembre 1978, avec cette conséquence que le coefficient correcteur fixé pour ce semestre devrait rester étranger au présent litige. En fait, selon la Commission, le relèvement du coefficient pour le semestre en question aurait été décidé par le règlement du Conseil 3084/78, tandis que le règlement 3087 aurait fixé le coefficient uniquement pour le premier semestre 1978; et la requérante se serait limitée à attaquer, tant par la réclamation que par le recours juridictionnel, les seuls effets du règlement 3087. Nous observerons toutefois que s'il est vrai que le recours et la réclamation font référence au seul règlement 3087, il est également vrai que ceux-ci visent manifestement le relèvement du coefficient correcteur pour l'année 1978 toute entière, fût-ce en raison du fait qu'ils sont dirigés contre la liquidation des arriérés de rémunération de janvier 1979, laquelle concerne toute l'année 1978. Il ne fait aucun doute par conséquent que la volonté de la requérante était d'attaquer le relèvement du coefficient pour toute l'année et nous ne croyons pas que le fait d'avoir indiqué de manière erronée la source de la réglementation puisse se traduire par une limitation de l'étendue du recours qui serait incompatible avec la volonté clairement exprimée de la requérante. Quant au grief repris sous le point b), la Commission est d'avis que sont irrecevables tant la demande de relèvement du coefficient appliqué au cours des années 1976-1977 que la requête tendant à faire étendre à ces deux années le coefficient correcteur relevé dans la mesure fixée par le règlement 3087. Elle invoque à l'appui de son point de vue deux types de motifs: la liquidation des arriérés effectuée en janvier 1979 aurait un caractère confirmatif par rapport aux liquidations mensuelles des rémunérations effectuées au cours des deux années 1976-1977 (ainsi que par rapport aux liquidations précédentes) et ne constituerait pas par conséquent un acte pouvant être attaqué de manière autonome; en tout état de cause, les réclamations administratives n'auraient pas été présentées en son temps contre les liquidations des rémunérations relatives aux deux années en question. Il nous semble, quant à nous, que la première de ces raisons est subtile à l'excès. En réalité, ni le règlement 3087 ni les actes de liquidation des arriérés adoptés en application de celui-ci visent le niveau du coefficient correcteur pour la période antérieure au 1er janvier 1978.

Il est arbitraire de déduire de cette simple donnée de fait une volonté implicite de confirmer le coefficient en vigueur au cours de la période précitée. Nous croyons qu'il est plus correct de se limiter à reconnaître que le règlement 3087 et les actes par lesquels il a été donné exécution à celui-ci n'impliquent en aucune façon les liquidations des rémunérations accomplies antérieurement au 1er avril 1978.

La seconde des raisons indiquées ci-dessus nous paraît exacte en revanche. L'intéressé aurait dû attaquer immédiatement par la voie administrative les liquidations des rémunérations payées au cours des deux années litigieuses, en invoquant l'insuffisance du coefficient correcteur. Mais comme aucune réclamation du genre n'a été introduite à l'époque, il faut se demander si la survenance du règlement 3087, qui fixait un nouveau coefficient avec une rétroactivité déterminée, a rendu son actualité à la question dans son entier, permettant à l'intéressé de présenter également une réclamation contre les liquidations des émoluments effectués plus de deux années avant. Nous pensons qu'une thèse de ce genre ne peut être accueillie; elle priverait de tout sens la règle du statut prévoyant l'introduction préalable de la réclamation administrative dans un délai relativement bref. Le primat de la sécurité dans les rapports entre fonctionnaires et administration se trouve à la base de cette règle et il tombe sous le sens que cette exigence serait compromise si l'on accédait à l'idée d'une prétendue ouverture des délais. Pour voir combien peu cette idée serait raisonnable, il suffira de considérer qu'elle implique que les fonctionnaires puissent reposer le problème du coefficient correcteur *sans limite de temps*, ce qui serait manifestement inacceptable car entièrement contraire à la règle du recours administratif préalable.

En conclusion, nous jugeons recevable la demande relative au relèvement du coefficient correcteur uniquement pour ce qui est de la partie relative à l'année 1978, tandis que nous estimons entièrement irrecevable celle qui vise à étendre l'application du règlement 3087 aux deux années 1976 et 1977.

La seconde exception soulevée par l'institution défenderesse a trait, comme nous l'avons dit, à la demande en réparation des dommages. La partie requérante a demandé que soit constaté qu'il lui est également dû la somme résultant de l'augmentation de 6,4 % du coefficient correcteur en relation avec les émoluments des années 1976 et 1977, «complétée en outre, pour tenir compte des niveaux plus élevés des prix à Varese qu'à Rome, ... ainsi que des intérêts y relatifs». Il convient de souligner que cette demande, comme il apparaît à l'évidence de sa formulation non équivoque, a trait seulement aux prétendus dommages découlant du défaut d'application du coefficient correcteur relevé par le règlement 3087 à la période 1976-1977. L'exception d'irrecevabilité nous paraît fondée, étant donné que la demande d'annulation de la liquidation des arriérés est, à notre avis, irrecevable pour la période 1976-1977 et compte tenu du fait que, selon la jurisprudence de la Cour, l'irrecevabilité de la demande en annulation rejaillit sur la recevabilité de la demande en indemnisation, lorsque — comme en l'espèce — il s'agit de demandes présentées par des fonctionnaires, strictement liées entre elles. Il nous suffira de renvoyer à ce que nous avons déjà exposé sur ce point dans le cadre de l'examen d'exceptions analogues.

17. Dans l'affaire 543/79 (Birke contre Commission et Conseil), la Commission a soutenu l'irrecevabilité de la demande sous divers aspects.

Avant d'examiner le bien-fondé de chacune des exceptions, il conviendra de rappeler que M. Birke a présenté en son temps trois réclamations à la Commission. Deux de celles-ci, enregistrées toutes deux le 26 mars 1979, ont trait respectivement à l'application des règlements 3085 et 3086 (concernant le traitement économique appliqué à partir d'avril 1979) et à celle du règlement 3087 (qui a majoré le coefficient correcteur pour la période du 1er janvier 1978 au 31 mars 1979). La troisième réclamation, présentée en juin 1979, a trait aux règlements 3085 et 3086 et, en particulier, au problème spécifique du coût des transferts en devises. Quant à la demande concernant l'application du règlement 3087, elle s'articule sur deux points: extension de la rétroactivité du règlement en question à la période 1976-1977 et révision du coefficient correcteur appliqué aux rémunérations au cours de la période 1976-1978 (en prenant comme données de référence le coût de la vie dans la province de Varese, ou subsidiairement, dans celle de Rome).

La Commission relève que la réclamation du 26 mars 1979, relative au règlement 3087, avait seulement trait à l'extension de la rétroactivité et ne contenait aucun grief relatif à la méthode suivie pour relever les variations du coût de la vie et, donc, pour déterminer l'étendue de l'augmentation du coefficient correcteur; elle en déduit que le recours est irrecevable quant à la demande en révision du coefficient sur la base des variations du coût de la vie. Cette exception nous paraît fondée. La réclamation relative au règlement 3087 ne regarde pas l'étendue de l'augmentation du coût de la vie établie par la Commission, mais concerne uniquement le versement des arriérés pour la période 1976-1977: M. Birke, en effet, précisait dans les conclusions de sa réclamation qu'il entendait agir contre le caractère incomplet des arriérés du 15 janvier 1978. D'autre part, l'on sait qu'en vertu de l'article 91 du statut, il doit y avoir un lien substantiel entre l'objet de la réclamation et l'objet du recours, en ce sens que le point controversé doit avoir été soumis à l'administration par l'intermédiaire de la réclamation de manière à ce que cette dernière fût mise en condition d'intervenir et de résoudre le conflit avant le passage à la phase juridictionnelle. Or, en l'espèce, le problème soumis à la Commission par la réclamation était seulement celui des arriérés. Cela étant, il nous semble qu'il faut exclure la recevabilité de la demande pour ce qui est de la partie de celle-ci relative à la révision des évaluations concernant l'étendue de l'augmentation du coût de la vie. Toute autre interprétation de l'article 91 du statut équivaudrait à vider de tout contenu la réclamation préalable obligatoire, dont l'objet est précisément d'offrir aux parties — fonctionnaires et institutions — la possibilité de prendre connaissance du litige et de le résoudre au niveau administratif.

La Commission a soulevé ensuite l'irrecevabilité de la demande relative au règlement 3087 en ce qui concerne le montant des arriérés relatifs à la période antérieure au 1er janvier 1978, en faisant observer que la réclamation, présentée le 26 mars 1979 pour attaquer le non-versement des arriérés pour les années 1976 et 1977, serait tardive et que cette circonstance entraînerait l'irrecevabilité du recours. Un autre motif d'irrecevabilité résiderait dans le fait que la liquidation des arriérés de janvier 1979, contenant le montant des seuls arriérés relatifs à la période du 1er janvier 1978 et au-delà, confirme en substance les liquidations mensuelles antérieures au 1er janvier 1978; il s'agirait, par conséquent, d'un

acte confirmant des décisions précédentes et, partant, non susceptible de faire l'objet d'un recours autonome. Des objections analogues ont été soulevées par la Commission et discutées par nous dans le cadre de l'affaire 158/79. La conclusion à laquelle nous sommes parvenu, est que la réclamation relative au défaut de versement des arriérés pour la période 1976-1977, présentée après la survenance du règlement 3087, est effectivement tardive; tandis que la thèse, selon laquelle la liquidation des arriérés a eu valeur confirmative des rémunérations de cette période de deux ans, n'emporte pas la conviction. Cette conclusion reste également applicable au cas dont il s'agit ici.

Il reste à dire que tant dans l'affaire 543/79 que dans l'affaire 799/79 (Bruckner/Commission et Conseil), le Conseil a invoqué lui aussi l'irrecevabilité du recours sous divers angles qui sont identiques à ceux dont il s'agit dans l'affaire 33/80 (Albini e. a./Commission et Conseil). Comme on l'a vu dans le cadre de l'examen de l'affaire Albini, tous ces éléments d'irrecevabilité sont fondés: il nous suffit donc de renvoyer aux arguments développés sous l'angle de cette affaire.

18. Dans l'affaire 737/79 (Battaglia/Commission), l'institution défenderesse a soulevé l'irrecevabilité du recours par référence à divers chefs de la requête, lesquels ont respectivement pour objet: a) l'annulation de la liquidation des arriérés payés en janvier 1979; b) le paiement des différences de rémunération qui seraient dues si la demande précédente était accueillie; c) subsidiairement, la réparation des dommages que la Commission aurait causés au requérant en violant le principe de non-discrimination et le devoir d'assistance; d) plus subsidiairement, la constatation que les conditions de relèvement du coefficient correcteur sont réunies qui sont indiquées à l'article 65 du statut, et que le Conseil est tenu d'y pourvoir pour la période débutant le 1er janvier 1976.

Quant à la demande d'annulation, il conviendra de préciser que, comme dans l'affaire 158/79, celle-ci se base sur la révision inadéquate du coefficient correcteur et sur la rétroactivité insuffisante du relèvement. La Commission relève en premier lieu, comme elle l'avait déjà fait dans l'affaire 158/79, que la liquidation des arriérés est étrangère au domaine du litige pour ce qui est de la partie relative au second semestre de 1978. Nous ne croyons pas pouvoir partager cette opinion, pour les raisons que nous avons déjà eu l'occasion de préciser. En second lieu, et par référence à la demande tendant à obtenir que soit appliqué à la période 1976-1977 le coefficient correcteur établi par le règlement 3087, la Commission invoque l'absence de réclamation administrative préalable et le caractère confirmatif de l'acte attaqué. L'exception nous semble fondée seulement sous le premier aspect: nous renvoyons à cet égard aux observations que nous avons développées sur ce point à propos de l'affaire 158/79.

Quant à la demande en paiement des sommes qui seraient dues par l'effet de l'annulation de la liquidation des arriérés de janvier 1979, la Commission soutient que l'irrecevabilité de la demande en annulation se répercuterait sur la demande à l'examen. Cette exception est fondée. Nous considérons par conséquent que ce chef de demande est recevable dans la mesure où nous avons jugé recevable la demande en annulation, c'est-à-dire en la limitant à la question de la révision du coefficient correcteur pour l'année 1978. En fait, la demande tendant à obtenir le paiement des différences de rémunération n'est que le corollaire de la demande en annulation, étant donné que la Cour a compétence

de pleine juridiction, c'est-à-dire également sur le fond, dans les litiges entre fonctionnaires et l'administration.

Quant à l'action en réparation, la Commission fait valoir son irrecevabilité, moyen pris de ce que cette demande serait étroitement liée à la demande en annulation et que cette dernière serait à son tour irrecevable. A cet égard, nous renvoyons à ce que nous avons déjà dit dans le cadre de l'affaire 33/80. Nous sommes d'avis que la demande en réparation est, elle aussi, recevable dans les mêmes limites que celles dans lesquelles est recevable la demande en annulation.

En ce qui concerne enfin la demande en constatation, l'agent de la Commission soutient qu'elle est irrecevable en faisant observer que les actions en constatation ne figurent pas au nombre des moyens de protection attribués aux fonctionnaires dans leurs rapports avec l'administration par l'article 179 du traité. Nous avons déjà rencontré cette exception dans le cadre des autres affaires auxquelles se rapportent les conclusions que nous présentons aujourd'hui, et nous répétons qu'elle nous paraît fondée. Une action en constatation formée par un fonctionnaire ne saurait constituer un instrument de protection autonome; il est indispensable, en effet, que la décision récognitive soit liée à l'illégalité d'un acte communautaire de nature individuelle. Nous renvoyons à ce que nous avons exposé précédemment sur ce point. Il est à noter qu'en l'espèce, la demande en constatation présente un caractère subsidiaire, en ce sens qu'elle a été formulée subsidiairement pour le cas où les autres demandes, tendant à obtenir l'annulation de la liquidation des arriérés à partir de janvier 1979, ne seraient pas accueillies et, subsidiairement à la demande en réparation des dommages prétendument subis; il s'ensuit que le requérant a entendu la former comme moyen de protection autonome. Cela étant, la demande en question doit être jugée irrecevable.

En ce qui concerne ensuite, en particulier, la demande tendant à obtenir que soit constatée l'obligation du Conseil de rectifier dûment les coefficients correcteurs en relation avec les variations du coût de la vie, nous ne pensons pas qu'à son appui, il soit possible d'invoquer utilement l'arrêt de la Cour du 19 mars 1975 dans l'affaire 28/74, Gillet/Commission (Recueil 1975, p. 463) dans lequel, au point 16 des motifs, il est reconnu que «il appartient au Conseil d'adapter le statut aux réalités économiques, et donc de rechercher le moyen de pallier le préjudice éventuel que subissent les fonctionnaires résidant dans un pays dont la monnaie a été dévaluée de façon sensible». Le fait que la Cour, dans le cadre de cette motivation, ait parlé d'une *tâche* du Conseil n'a rien à voir, selon nous, avec une décision de caractère déclaratif qui établisse une *obligation*. Le précédent en question n'est donc pas susceptible de modifier les conclusions auxquelles nous sommes parvenu précédemment en ce qui concerne la recevabilité de la demande de caractère purement récognitif.

19. Ayant ainsi terminé l'examen des questions de recevabilité, nous nous occuperons maintenant des problèmes de fond relatifs aux affaires 817/79 (Buyl/Commission), 828/79 (Adam/Commission) et 1253/79 (Battaglia/Commission). Nous ferons observer que, dans la procédure orale, les affaires Biller (154/79) et Airola (72/80) ont été également débattues au fond, mais en ce qui concerne la première, nous nous sommes réservé de nous prononcer sur celle-ci en des conclusions séparées, le cas échéant après que la Cour aura tranché le problème de la recevabilité, tandis que la seconde affaire sera traitée plus loin tant sous l'angle procédural que sur le fond.

Les trois affaires dont nous parlerons maintenant possèdent des caractéristiques communes. Les requérants, tous fonctionnaires de la Commission, ont attaqué la liquidation des arriérés qui leur avaient été versés en avril 1979, moyen pris de ce

que ceux-ci ont été réduits sous l'effet de la majoration du coût des transferts d'une partie de leurs émoluments à destination d'autres pays. Rappelons à ce propos que le règlement 3085 a modifié deux dispositions du statut des fonctionnaires: l'article 63 concernant les parités monétaires et l'article 17 de l'annexe VII qui concerne les transferts à l'étranger d'une partie des émoluments. Sans vouloir répéter tout ce que nous avons déjà exposé relativement à cette réglementation, nous nous bornerons à observer que le nouveau système a entraîné une augmentation sensible du coût des opérations de transfert de devises, augmentation qui a été encore plus marquée, pour les fonctionnaires en poste dans des pays à monnaie faible nonobstant l'application du coefficient correcteur spécial introduit par le paragraphe 3 de l'article 17. Par exemple, pour un fonctionnaire en poste en Italie, le taux de conversion de la lire par rapport au franc belge est passé de 12,50 à 21 lires pour un franc; il s'agit toutefois d'un taux plus avantageux que le taux courant, lequel est égal à 30 lires environ pour un franc.

Selon les requérants, les liquidations du traitement mensuel d'avril 1979 — premières dispositions individuelles d'application du nouveau régime — et les règlements sur lesquels ces liquidations prennent appui (c'est-à-dire les règlements 3085 et 3086) sont entachés de nombreux vices et plus précisément: a) de violation des formes substantielles; b) de violation de divers principes généraux de l'ordre juridique communautaire (le principe d'égalité, le principe de protection de la confiance légitime, le principe de l'intangibilité des droits acquis, le principe de la non-réductibilité des rémunérations des fonctionnaires communautaires, le principe de la compétence liée, le principe, enfin, selon lequel l'administration doit respecter les conditions fondamentales du rapport de service); c) de détournement de pouvoir. Nous examinerons des griefs dans le même ordre.

20. La première question à discuter est celle de savoir si les règlements 3085/78 et 3086/78 sont entachés du vice de *violation de formes substantielles.* Selon les requérants, ces deux actes, sur lesquels prennent appui les dispositions individuelles d'avril 1979 qui font l'objet du recours, ont été adoptés dans le cadre d'une procédure irrégulière en raison de l'absence de consultation du Parlement européen, du Comité du statut et du Comité du personnel.

Il convient de préciser à titre préliminaire que lorsqu'il s'agit de modifier le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents, le droit communautaire prévoit tant la consultation du Parlement européen (ainsi que de la Cour de justice) que l'avis du Comité du statut. En fait, l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes prévoit que «le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête, sur proposition de la Commission et *après consultation des autres institutions intéressées,* le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés». A son tour, le statut prévoit à l'article 10, deuxième alinéa, que le Comité du statut (composé de représentants des institutions des Communautés et de représentants des comités du personnel) «est consulté par la Commission sur toute proposition de révision du statut». En l'espèce donc il ne fait aucun doute que le règlement 3085, lequel a pour objet un certain nombre de modifi-

cations statutaires, ne pouvait être adopté sans que la Commission ait entendu le Comité du statut et que le Conseil ait à son tour consulté, sur les propositions de la Commission, le Parlement et la Cour de justice. Et de fait, dans le préambule de ce règlement, il est donné acte de ce que ces trois avis ont été donnés.

Le cadre juridique est tout autre en ce qui concerne le règlement 3086, étant donné que celui-ci vise à donner exécution aux dispositions statutaires en matière de coefficient correcteur (articles 64, 65, paragraphe 2, et 82 du statut; articles 20, premier alinéa, et 64 du régime applicable aux autres agents) et se situe donc, dans la hiérarchie des sources communautaires, sur un plan subordonné par rapport au statut. Il est évident que l'article 24 du traité sur la fusion des exécutifs, que nous venons de citer, et l'article 10, alinéa 2, du statut ne concernent pas le règlement 3086. On pourrait penser tout au plus, que l'article 110 du statut devrait être appliqué à ce règlement, disposition qui édicte que «les dispositions générales d'exécution du présent statut sont arrêtées par chaque institution après consultation de son comité du personnel et avis du Comité du statut prévu à l'article 10». Mais cette hypothèse tombe si l'on considère que l'article 110 se réfère aux dispositions générales qu'il appartient à chaque institution d'adopter dans son propre cadre pour donner exécution au statut (c'est-à-dire, à une manifestation d'autonomie normative particulière à chaque institution), tandis que le règlement 3086 a été adopté par le Conseil dans l'exercice de son pouvoir réglementaire ordinaire et contient des normes destinées à être appliquées de la même manière au personnel de toutes les institutions. Les griefs qui sont invoqués relativement au règlement 3086 moyen pris de l'absence de consultation du comité du personnel et du Comité du statut sont donc dénués de fondement; et il n'y a aucune base juridique pour soutenir, éventuellement, que le Parlement et la Cour de justice doivent être consultés sur un règlement de ce type.

Cela dit, comment peut-on expliquer que les requérants fassent grief de l'inexistence des avis du Parlement et du Comité du statut relativement au règlement 3085, alors que le préambule de ce dernier affirme que ces avis ont été pris?

En réalité, les requérants ne contestent pas que la consultation ait eu lieu. Ils se limitent à observer que le Parlement et le Comité ont été entendus sur un projet de modification du statut qui serait très différent du texte approuvé en décembre 1978: plus précisément, sur la proposition présentée par la Commission au Conseil le 1er avril 1977 (voir JO C 99 du 27. 4. 1977, p. 5) concernant l'introduction de l'unité de compte européenne dans le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et dans le régime applicable aux autres agents. A leur avis, le texte de 1978, en raison des différences qu'il présente avec le texte de l'année précédente, aurait dû faire l'objet de nouvelles consultations.

La Cour a eu l'occasion d'examiner le régime juridique de la consultation du Parlement dans l'arrêt du 15 juillet 1970 dans l'affaire 41/69, Chemiefarma/Commission (Recueil 1970, p. 661). Dans cette affaire, il s'agissait d'établir si les modifications apportées par le Conseil au texte d'un règlement faisant l'objet d'une proposition de la Commission, imposent de procéder à une nouvelle consultation du Parlement. La Cour a affirmé que, lorsque le Parlement a été consulté sur un projet de règlement, le Conseil n'est pas tenu de consulter de nouveau celui-ci lorsque le projet n'a pas subi dans son ensemble de

modifications substantielles. Cela répond à la nécessité de garantir au Parlement la possibilité d'exprimer son propre avis sans compliquer inutilement le processus d'élaboration des règlements. Plus récemment, la Cour a rappelé la nécessité que «le Parlement exprime *effectivement* sa propre opinion» lorsque sa consultation est obligatoire (arrêts du 29 octobre 1980 dans les affaires 138/79, Roquette Frères/Conseil, plus spécialement point 34 des motifs et 139/79, Maizena/Conseil, plus spécialement point 35 des motifs, non publiés). Le fond du problème consiste donc à établir, cas par cas, si les modifications apportées au projet initial de la Commission ont été à ce point radicales qu'elles rendent la première consultation du Parlement obsolescente et sans intérêt; si tel est le cas, le Parlement doit être consulté à nouveau pour être mis en mesure d'exprimer son propre point de vue de manière efficace.

A la lumière de ces critères, considérons maintenant le processus d'élaboration du règlement 3085/78. La proposition présentée par la Commission le 1er avril 1977 (JO C 99 du 22. 4. 1977, p. 5) prévoyait que l'article 63 du statut serait modifié en ce sens que la rémunération des fonctionnaires des Communautés serait exprimée en unités de compte européennes au lieu de l'être en francs belges (voir article 1 du projet) et que, d'autre part, l'article 17 de l'annexe VII du statut serait modifié, de manière à ce que les transferts de devises soient régis par le coefficient résultant du rapport entre le coefficient correcteur fixé pour le pays dans la monnaie duquel s'effectuerait le transfert et le coefficient correcteur fixé pour le pays du lieu d'affectation du fonctionnaire. Il conviendra de noter qu'une proposition de modification de l'article 17 de l'annexe VII de portée analogue avait déjà été présentée par la Commission le 13 juin 1974 (JO C 88, du 26. 7. 1974, p. 25).

En 1978, le texte définitif du règlement 3085 abandonne l'idée d'introduire l'unité de compte européenne dans le domaine des rétributions, mais reste fidèle au souci principal dont procédait la modification, c'est-à-dire à la nécessité de s'écarter des parités du Fonds monétaire international et d'appliquer au système des rémunérations des taux de change réalistes, conformes en substance aux cotations courantes. L'article 63, modifié, prévoit au second alinéa que «la rémunération payée en une monnaie autre que le franc belge est calculée sur la base des taux de change utilisés pour l'exécution du budget général des Communautés européennes ...». Tant l'adoption de l'unité de compte européenne que la référence aux taux utilisés pour le budget communautaire constituent des solutions répondant à la même finalité: éviter que le montant des émoluments payés en monnaie locale continue à être calculé sur la base de taux de change surannés et fictifs.

La différence principale entre les deux solutions tient dans le fait que, en cas d'adoption généralisée de l'unité de compte européenne, il eût fallu exprimer également en ces termes les rémunérations payées en francs belges, tandis que dans le système qui a été adopté, les rémunérations en francs belges restent le terme de référence à partir duquel se calculent les rétributions payées dans une monnaie différente. L'on sait que le budget communautaire est calculé en unités de compte européennes et que, par conséquent, les taux de change utilisés

pour l'exécution du budget correspondent au rapport entre l'unité de compte européenne et les monnaies nationales. Il ne semble pas, dès lors, que la nouvelle solution technique imaginée (recours aux taux de change utilisés pour le budget des Communautés, plutôt qu'à l'unité de compte européenne) ait modifié *en termes économiques* le régime des rémunérations payées dans une monnaie autre que le franc belge.

Venons-en maintenant à l'article 17 de l'annexe VII. Le mode de calcul du coefficient correcteur indiqué dans la proposition initiale pour les paiements à l'étranger d'une partie des émoluments était identique à celui qui a été retenu dans le texte approuvé par le Conseil. La seule différence tient donc dans la substitution de l'unité de compte européenne aux parités utilisées pour le budget, dont nous venons de parler. Il s'ensuit que la proposition de 1977 impliquait déjà ce coût majoré des transferts que le règlement 3085 a définitivement sanctionné ensuite.

D'autres différences entre les deux textes revêtent certainement un caractère non fondamental. Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que le règlement 3085 modifie l'article 17 de l'annexe VII non seulement sous l'angle des parités monétaires et des coefficients correcteurs applicables, mais également sous d'autres aspects, en prévoyant la possibilité de transferts «dans la monnaie du pays de (l')affectation précédente (du fonctionnaire) ou du pays du siège de son institution, à condition qu'il s'agisse d'un fonctionnaire affecté en dehors du territoire des Communautés» (article 17, paragraphe 2, lettre a), troisième tiret) et la possibilité d'effectuer également des transferts réguliers au-delà du montant perçu au titre de l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation, dans certaines circonstances objectives déterminées (article 17, paragraphe 2, lettre b). Ces deux modifications ne figuraient pas dans le projet de 1977. Il s'agit, d'autre part, d'aspects du régime des transferts manifestement marginaux par rapport à l'innovation centrale que constitue l'introduction de nouvelles parités et de nouveaux coefficients correcteurs.

Cela étant, nous estimons en définitive que, en ce qui concerne le régime des transferts à l'étranger d'une partie des émoluments (faisant l'objet des affaires que nous examinons pour l'instant), le texte approuvé par le Conseil ne présentait pas de différences fondamentales par rapport au texte proposé à l'origine par la Commission. Il n'était donc pas indispensable de demander un nouvel avis du Parlement et on ne saurait aujourd'hui considérer le règlement 3085/78 comme étant, à cet égard, entaché du vice de défaut de consultation de cette institution. Les mêmes conclusions sont valables pour ce qui est du prétendu défaut de consultation du Comité du statut.

Les requérants soutiennent ensuite que la Commission a fourni au Parlement des informations insuffisantes et susceptibles d'induire en erreur lorsqu'en 1977, elle lui a transmis sa première proposition de modification du statut, en assurant que le nouveau régime des changes n'impliquerait pas de réduction du traitement économique des fonctionnaires. Effectivement, dans le rapport présenté au nom de la Commission des budgets (doc. 218/77 du 7. 7. 1977, PE 49101/déf.) on peut déjà lire (page 10, point 13) que le rapporteur (M. Cointat) «accepte les assurances de la Commission, à savoir

que ses propositions ne léseront en rien les droits des fonctionnaires et autres agents quant aux valeurs réelles de leurs rémunérations, pensions, indemnités ...». Dans le cours du débat qui s'est déroulé au Parlement (toujours sur le même point) lors de la session du 7 juillet 1977, le commissaire Tugendhat précisa que le nouveau système avait comme objectif «la neutralité financière» (JO, annexe n° 219, juillet 1977, compte rendu intégral des sessions du 4 au 8. 7. 1977, p. 303). Des concepts similaires se trouvent dans la résolution par laquelle le Parlement a rendu son propre avis sur la proposition de la Commission; au cinquième considérant de cette résolution, il est affirmé, en effet, que la Commission a assuré «que ses propositions ne léseront en rien, en matière de rémunération et autres paiements, les fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes» (JO C 183 du 1. 8. 1977, p. 55).

Il convient toutefois de tenir compte du fait que, sur la question spécifique du coût des transferts à l'étranger d'une partie des émoluments, l'attitude de la Commission fut plus imprécise, pour ne pas dire évasive. Lors de la session du Parlement européen du 7 juillet 1977 (JO, annexe n° 219, juillet 1977, cit., p. 304), le commissaire, M. Tugendhat, s'est limité à déclarer que le problème des transferts avait également rencontré les préoccupations de la Commission et que sur cet aspect, «une proposition de modification du statut des fonctionnaires était à l'examen», proposition qui, à son avis, aurait dû être approuvée. La vérité est que le nouveau régime n'était réellement neutre que pour les rémunérations entièrement versées dans une monnaie différente du franc belge aux fonctionnaires en poste dans des pays autres que la Belgique et le Luxembourg. Il est hors de doute, en effet, qu'après la modification des parités et des coefficients correcteurs, ces fonctionnaires ont reçu en avril 1979 (date à laquelle a été mis en application le nouveau système) la même rémunération — exprimée en monnaie locale — qu'ils avaient reçue le mois précédent sur la base de l'ancien régime. Il en fut autrement pour les transferts à l'étranger d'une partie des émoluments, étant donné que leur coût a sensiblement augmenté dans certains pays déterminés à monnaie faible tels que l'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni.

En tout état de cause, nous croyons qu'il est possible d'affirmer que le Parlement a été suffisamment informé de tous les aspects de la nouvelle réglementation et que cela nous paraît être la circonstance décisive. Nous avons déjà relevé que le texte de l'article 17 de l'annexe VII, dans la proposition de 1977, impliquait les mêmes effets d'augmentation des coûts que ceux qui ont découlé ensuite de l'exécution du règlement 3085. En ce qui concerne d'autres éléments d'information disponibles, nous observerons que, parmi les annexes au rapport présenté à la commission des budgets par M. Cointat, figure non seulement le tableau relatif aux coûts des transferts de devises d'Allemagne et de Hollande (voir rapport, cit., p. 18), mais également un second tableau relatif aux mêmes coûts pour les transferts de devises opérés à partir de l'Italie, de Grande-Bretagne, d'Allemagne, du Danemark et de France (voir p. 19). Les parlementaires auront donc bien pu se rendre compte de l'augmentation des frais en examinant ces documents, indépendamment du fait qu'ils auraient de toute manière pu demander l'avis d'experts, s'ils n'avaient pas été en mesure de comprendre exactement tous les aspects de la nouvelle réglementation ayant un contenu essentiellement technique. Par conséquent, il nous semble que le Parlement a été mis en mesure d'exprimer son avis de manière efficace.

21. Dans les affaires 828/79 et 1253/79, les requérants soutiennent ensuite que le Comité économique et social et la Cour des comptes n'ont pas été consultés dans le cadre du processus d'élaboration du règlement 3085. Leur thèse se fonde sur l'idée que l'article 24 du traité sur la fusion des exécutifs que nous avons cité précédemment, lorsqu'il parle «d'autres institutions intéressées», à consulter avant que soient arrêtées ou modifiées des règles du statut, se réfèrent également à la Cour des comptes et au Comité économique et social.

Cette thèse ne saurait être partagée. Nous ne voyons pas de motifs suffisants pour accorder crédit à l'hypothèse que le mot «institutions», lequel, dans les traités instituant la Communauté, est utilisé exclusivement pour indiquer le Conseil, la Commission, le Parlement et la Cour de justice, marque la volonté du législateur d'indiquer en ce cas tous les organes et institutions qui dans le cadre de la Communauté, ont du personnel à leur service. Une telle interprétation équivaudrait à faire violence au libellé de la norme, ce qui n'est justifié ni du point de vue systématique ni par les finalités de l'article 24 déjà cité. Il nous semble raisonnable en effet que l'on ait seulement attribué aux institutions communautaires proprement dites un rôle spécifique et d'importance particulière dans l'adoption et la révision du statut des fonctionnaires.

Notre opinion est confirmée par la modification récemment apportée à l'article 1 du statut par le règlement du Conseil n° 1376/77 du 21 juin 1977 (JO L 157 du 28. 6. 1977, p. 1), modification consistant en l'ajout d'un second alinéa, lequel établit que «sauf dispositions contraires, le Comité économique et social et la Cour des comptes sont assimilés, *pour l'application du présent statut*, aux institutions des Communautés». Cela démontre que, lorsque le législateur communautaire a entendu *assimiler* certains organes aux institutions communautaires, il l'a fait en recourant à des normes expresses et en limitant l'assimilation à un contexte normatif déterminé. Il est justifié d'en déduire qu'en l'absence de dispositions ad hoc, lorsque les sources de droit primaire ou de droit dérivé parlent d'«institutions», elles se réfèrent à celles qui sont considérées comme telles par les traités. En conséquence, l'absence de consultation du Comité économique et social et de la Cour des comptes n'affecte pas la validité du règlement 3085.

L'avocat de M. Adam soutient enfin qu'il y aurait eu violation de formes substantielles en raison aussi du fait que les règlements 3085 et 3086 sont *insuffisamment motivés*. Nous ne croyons pas que ce moyen est fondé. Dans le second considérant du règlement 3085, il est dit qu'il est apparu nécessaire de modifier les dispositions du statut concernant non seulement les parités monétaires mais également «les modalités de transferts d'une partie des émoluments d'un fonctionnaire dans un pays autre que celui où il est affecté». Cette affirmation, fût-elle succincte, nous semble suffisante aux fins de satisfaire à l'obligation de motivation établie par l'article 190 du traité, surtout lorsqu'elle est mise en relation avec les avis exprimés par les institutions consultées que le préambule mentionne. S'agissant ensuite du règlement 3086, sa motivation nous paraît également suffisante. Son unique considérant fait, en effet, référence à la modification intervenue des

dispositions du statut concernant les parités monétaires et à la nécessité qui en découle d'adopter les coefficients correcteurs applicables aux rémunérations et aux pensions.

22. Sur le plan des prétendues violations de principes généraux qui entacheraient les règlements 3085 et 3086, il a été affirmé tout d'abord que ces deux actes créent un traitement discriminatoire au niveau du personnel. Les requérants relèvent qu'à l'article 4, dernier alinéa, le règlement 3085 contient une disposition transitoire, laquelle vise à étaler dans le temps l'application du nouveau régime aux retraités, de manière à éviter les conséquences négatives d'une modification impromptue de leur régime économique. L'article 4 en question dispose en effet, nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, que «pour les pensions et indemnités dont les montants nets subissent une diminution par rapport à l'application du système actuel, le ... règlement n'est applicable qu'à partir du 1er octobre 1979» et que «après cette date, la différence entre les montants nets tels qu'ils résultent de l'application du présent règlement et ceux perçus au titre du mois de septembre 1979 est réduite à raison d'un dixième par mois». Aucune mesure transitoire n'est prévue, en revanche, par le même règlement pour ce qui est de l'application du nouveau régime aux rémunérations et aux transferts à l'étranger d'une partie de celles-ci. Cette différence de traitement constituerait une violation du principe d'égalité.

A vrai dire, il ne nous semble pas que ce principe puisse être utilement invoqué dans le cas d'espèce. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le principe en question impose de ne pas réglementer de manière différente des situations égales ou comparables, sauf si une différence de traitement est objectivement justifiée. Rappelons les arrêts les plus récents sur ce point: l'arrêt du 19 octobre 1977 dans les affaires jointes 117/76 et 16/77, Ruckdeschel/Hauptzollamt Itzehoe (Recueil 1977, p. 1753), dans lequel la Cour a affirmé, sur un plan général, que le principe d'égalité impose de ne pas opérer de discrimination entre des situations comparables, en précisant que, de toute manière, une différence de traitement est possible si elle est objectivement justifiée (voir point 7 de la motivation); les arrêts du 25 octobre 1978 dans les affaires 125/77, Koninklijke Scholten Honig/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwproducten (Recueil 1978, p. 1991, points 26 et 27 de la motivation) et 103 et 145/77, Royal Scholten Honig/Intervention Board for Agricultural Produce (Recueil 1978, p. 2037, points 26 et 27 de la motivation), dans lesquels le même critère a été accueilli; l'arrêt du 20 octobre 1977 dans l'affaire 5/76, Jänsch/Commission (Recueil 1977, p. 1817), qui fait spécifiquement référence au traitement des fonctionnaires, en rappelant le concept qu'une inégalité de traitement n'affecte pas le principe d'égalité lorsqu'elle est basée sur des critères objectifs (voir point 19 de la motivation); l'arrêt du 13 juillet 1978 dans l'affaire 114/77, Jacquemart/Commission (Recueil 1978, p. 1697), lequel est lui aussi conforme à cette orientation jurisprudentielle, toujours par référence au traitement des fonctionnaires (voir point 24 de la motivation).

Dans notre cas, la prétendue discrimination se serait produite entre fonctionnaires en activité et fonctionnaires pensionnés. Mais les deux catégories ne paraissent pas se trouver dans des situations comparables, étant donné les différences existant entre le traitement économique réservé aux fonctionnaires en activité et celui des titulaires de pensions de retraite. Ces différences se fondent sur la fonction dissemblable des deux formes de traitement: rétributive pour ce qui est des rémunérations et de prévoyance

sociale dans le cas des pensions. Du reste, le statut des fonctionnaires règle les deux régimes économiques de manière distincte, respectivement aux articles 62 à 70 bis pour les rémunérations et aux articles 77 à 83 pour les pensions.

Pour comprendre combien profonde est la différence entre les deux régimes, il suffit de considérer que le fonctionnaire en poste à l'étranger n'est pas en mesure de choisir le pays de résidence (ce choix étant accompli par l'administration au service de laquelle il est affecté) et qu'il est par conséquent soumis, sans possibilité d'opérer un autre choix, aux critères de calcul de sa propre rémunération (monnaie du paiement, coefficient correcteur applicable) liés au lieu de résidence, alors que le pensionné peut faire son choix et peut de cette manière influencer les critères de calcul de la pension. L'article 82, paragraphe 1, deuxième alinéa, du statut établit en effet que les pensions «sont affectées d'un coefficient correcteur fixé sur la base des dispositions des articles 64 et 65, paragraphe 2, pour le pays des Communautés où le titulaire de la pension *déclare fixer* son domicile».

Si nous examinons ensuite la portée concrète des modifications apportées au statut par le règlement 3085 et les effets du nouveau régime — basé sur des parités monétaires réalistes et sur des coefficients correcteurs tenant compte de la disparité des niveaux du coût de la vie — nous trouvons une confirmation supplémentaire de la constatation que la position des titulaires de pensions n'est pas assimilable à celle des fonctionnaires et qu'en particulier, les mesures transitoires prévues par le règlement 3085 pour protéger les pensionnés correspondent à des exigences objectives spécifiques à cette catégorie, exigences qui n'existent pas pour les fonctionnaires. Le nouveau régime prévoit, en effet, comme nous l'avons déjà vu, une réduction d'environ 50 % des pensions versées à d'anciens fonctionnaires qui — sur la base de l'ancienne réglementation — avaient choisi de résider dans des pays à monnaie faible et de se faire payer leur pension en francs belges. Le même régime a laissé inchangé au contraire le niveau des rémunérations des fonctionnaires, si ce n'est qu'il a majoré le coût des transferts d'une partie des émoluments vers d'autres pays; et de toute manière cette majoration de coût a une incidence sur le traitement économique global des fonctionnaires en service dans les pays à monnaie faible dans une mesure nettement inférieure à la réduction des pensions. Par conséquent, s'il apparaissait justifié d'étaler dans le temps la réduction de la pension, s'agissant d'une réduction qui dans l'ensemble est très importante, il n'était pas également nécessaire d'échelonner les effets du nouveau régime en ce qui concerne l'incidence du coût des transferts de devises sur le traitement mensuel des fonctionnaires.

Ajoutons enfin que les deux situations ne nous paraissent pas non plus comparables sous un autre aspect. Les avantages que le statut assure aux fonctionnaires en matière de transferts de devises ne relèvent pas, à notre avis, de la rémunération en raison de leur caractère variable et discontinu, comme nous le dirons plus amplement par la suite. Cet élément montre encore avec plus de clarté, selon nous, que la réduction des pensions ne saurait être comparée avec la majoration du coût des transferts d'une partie des émoluments vers d'autres pays.

23. Un autre grief adressé aux sources du nouveau régime des transferts monétaires est celui de *violation du principe de la confiance légitime*. Les fonctionnaires qui avaient effectué pendant des années

le transfert à l'étranger d'une partie de leur rémunération sur la base du régime précédent à des taux de change particulièrement avantageux pour ceux résidant dans des pays à monnaie faible possédaient — soutient-on — une confiance raisonnable dans le maintien de ce régime et des avantages qui y étaient liés. Les modifications introduites par le Conseil en 1978, sans même assortir celles-ci de dispositions transitoire visant à en atténuer les effets négatifs, auraient trompé cette confiance et seraient par conséquent illégales.

Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la confiance, pour pouvoir être invoquée avec succès, doit s'appuyer sur des assurances fournies par l'autre partie. Rappelons que, dans l'arrêt du 5 juin 1973 relatif à l'affaire 81/72, Commission/Conseil (Recueil 1975, p. 575), la Cour a reconnu qu'il y avait eu violation de la confiance légitime du personnel à l'égard de l'administration en ce que le Conseil, après s'être engagé à observer — dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 65 du statut en matière de rémunération — une méthode déterminée impliquant la prise en considération d'un ensemble de facteurs, avait ensuite agi sans respecter cette méthode. Il convient donc de vérifier si, dans notre cas, l'administration s'est comportée de manière à susciter l'attente légitime que les transferts de devises seraient toujours effectués selon le même régime, se caractérisant par des avantages de change non négligeables.

Il est utile de rappeler que le régime des changes rigides, lié aux parités du Fonds monétaire international, fut introduit à une époque de relative stabilité monétaire et que, de ce fait, au cours des premières années, celui-ci ne permettait pas aux fonctionnaires résidant dans des pays à monnaie faible de jouir d'avantages spéciaux. La détérioration progressive de certaines monnaies rendit ces parités toujours moins réalistes, faisant ainsi sentir la nécessité de modifier le système. Nous avons déjà dit précédemment qu'une première proposition de modification de l'article 17, annexe VII, du statut avait été présentée par la Commission en 1974. Celle-ci prévoyait que le coefficient correcteur applicable aux transferts devait correspondre à la moyenne entre le coefficient applicable au lieu d'affectation du fonctionnaire et celui du pays de destination des devises. Si cette proposition avait été adoptée, les parités du Fonds monétaire restant inchangées, elle aurait impliqué une augmentation sensible du coût des transferts en raison du fait que le coefficient du lieu d'affectation était, pour les pays à monnaie faible, très élevé et de toute manière, en principe, plus élevé que le coefficient du pays de destination des devises transférées; la valeur moyenne aurait donc été plus basse que le coefficient du lieu d'affectation et les coûts, à parité de devises à exporter, auraient été plus élevés. La même modification de l'article 17, annexe VII, fut proposée de nouveau en 1977, mais cette fois elle s'accompagnait de l'introduction de parités monétaires réalistes, grâce à l'utilisation de l'unité de compte européenne pour le calcul des rémunérations du personnel. L'adoption de taux de change réalistes avait comme corollaire logique la modification des coefficients correcteurs et, en particulier, l'abandon des coefficients assez élevés antérieurement prévus pour les pays à coût de la vie peu élevé, puisque l'adoption des parités en vigueur rendait inutile l'utilisation du coefficient correcteur pour opérer les rectifications qui avaient été indispensables, en revanche, aussi longtemps que les parités du Fonds monétaire interna-

tional étaient restées applicables. Le coefficient correcteur était ainsi ramené à sa fonction statutaire qui est d'adapter les rémunérations au coût de la vie du lieu d'affectation. Le résultat final de cette série de modifications — également après que le projet de 1977 eut été remplacé par le texte du règlement 3085 — a été de rendre les transferts un peu moins coûteux que ceux qu'eût impliqué l'application pure et simple des nouvelles parités, mais de toute manière plus coûteux que dans le cadre du régime antérieurement en vigueur.

Tout cela démontre que l'augmentation du coût des transferts n'a certainement pas été opérée par surprise, d'un jour à l'autre. Ajoutons que, dans une circulaire diffusée en mai 1978 (annexe n° 2 au mémoire de la Commission du 13 mars 1980 dans l'affaire 828/79), la Commission avait signalé aux fonctionnaires les effets qu'aurait sur le traitement économique de ceux-ci le nouveau régime de paiement des rémunérations basé sur l'unité de compte européenne et sur la modification radicale des coefficients correcteurs: à propos du régime des transferts, elle avait relevé en particulier que la nouvelle formule (laquelle était décrite assez clairement) impliquerait «la suppression de certains avantages» (voir point 4, doc. cit.). Les mêmes informations furent données par la Commission au Parlement européen dans la réponse du 12 octobre 1978 à la question écrite de M. Ripamonti (question n° 412/78 du 30 juin 1978). Elle a rappelé à cette occasion que la modification du régime des transferts avait déjà été proposée d'un commun accord avec les représentants du personnel en 1974 et se basait «sur la nécessité de remplacer les parités anciennes imposées par le statut». Dans le même contexte, la Commission précisait que «les nouveaux taux tiennent compte des mouvements monétaires», constituaient «un assainissement important qui correspond au rôle économique des transferts» et qu'il pourrait également «en résulter pour certains fonctionnaires une diminution de la rémunération nominale disponible» (JO C 267/18 du 10. 11. 1978).

Cela étant, il nous semble très hasardeux de soutenir que les requérants ont été encouragés par l'administration à considérer que le régime des transferts resterait inchangé. Au contraire, une série d'indices très précis instruisaient les fonctionnaires de ce que ce système serait modifié. Il nous semble donc que les règlements 3085 et 3086 ne peuvent être censurés pour violation de la confiance légitime des fonctionnaires dans le maintien du régime juridique préexistant, en ce que cette confiance n'était absolument pas justifiée.

24. Les requérants soutiennent ensuite que les règlements 3085 et 3086, en provoquant une augmentation du coût des transferts, auraient violé leur droit à conserver les avantages que le régime précédent leur assurait en la matière. Nous ne croyons pas qu'il soit possible de soutenir avec raison que les règlements en question ont violé des *droits acquis.*

Pour qu'il puisse être question de droits acquis, il faut que le fait générateur du droit soit né sous l'empire d'une norme antérieure aux modifications introduites ultérieurement par l'autorité communautaire; ce point a été bien précisé dans l'arrêt du 19 janvier 1975 dans l'affaire

28/74, Gillet/Commission, (Recueil 1975, p. 463, spécialement point 5 des motifs). Dans la même affaire, l'avocat général Mayras a très justement fait observer dans ses conclusions que «l'autorité communautaire est en droit d'apporter à tout moment aux règles du statut des modifications qu'elle estime conformes à l'intérêt du service, à condition que ces modifications soient arrêtées par l'autorité compétente, donc le Conseil, et qu'elles n'aient pas, au détriment des agents, de portée rétroactive». Or, nous pouvons exclure sans nul doute l'idée que le législateur communautaire ait voulu donner effet rétroactif aux règlements 3085 et 3086: ces actes disposent clairement pour l'avenir seulement. Il est également à exclure que l'article 17 de l'annexe VII, dans le texte en vigueur avant la modification de 1978, ait garanti aux fonctionnaires, sans limite de temps et indépendamment de la fluctuation des monnaies, le maintien des taux de change du Fonds monétaire international pour les opérations de transfert d'une partie de leurs émoluments, de manière à leur conférer un droit acquis en la matière: aucun élément dans le texte de la norme n'autorise cette interprétation et, d'autre part, une disposition de ce genre eût été absurde et irrationnelle. La vérité, c'est que les transferts de devises s'effectuant mois par mois, l'espèce constitutive du droit des fonctionnaires à bénéficier de l'opération sur la base des règles en vigueur au moment où les transferts sont demandés, se réalise chaque fois. Même si elle supprime certains avantages que le régime précédent assurait aux fonctionnaires, la nouvelle réglementation ne viole donc pas des droits acquis.

25. Le caractère intangible des avantages inhérents à l'ancien régime des transferts devrait encore être reconnu pour un autre motif, selon les requérants. Il est affirmé que ces avantages, découlant de l'application de taux de change assez favorables, représentaient une composante du salaire et que, partant, leur suppression s'est traduite par une diminution du niveau des rémunérations, ce qui serait contraire à un principe général de l'ordre juridique communautaire, selon lequel les rémunérations des fonctionnaires européens ne pourraient être réduites en aucun cas, fût-ce par des actes de portée générale.

Cette thèse ne peut être suivie. Le prétendu principe général de non-réductibilité des salaires ne peut se déduire ni du statut de la fonction publique européenne ni des ordres juridiques des États membres. Quant au premier, la seule norme qui puisse entrer en ligne de compte à propos des variations du niveau des rémunérations est celle de l'article 65, lequel dispose que le Conseil procède chaque année à un examen des rémunérations sur la base d'un rapport présenté par la Commission en tenant compte de certains indicateurs déterminés, élaborés par l'Office statistique des Communautés européennes. A cette occasion, le Conseil apprécie si, dans le cadre de la politique économique et sociale de la Communauté, il est opportun de procéder à une adaptation du niveau des rémunérations (voir article 65, paragraphe 1) et décide, en cas de variation sensible du coût de la vie, des mesures d'adaptation opportunes des coefficients correcteurs et éventuellement de leur rétroactivité (article 65, paragraphe 2). La norme en question contient donc deux points distincts: d'un côté, l'adaptation des rémunérations et, de l'autre, la modification des coefficients correcteurs.

Or, ce dernier point n'a rien à faire avec la prétendue intangibilité du traitement économique: selon le statut, les modifications des coefficients correcteurs ont en effet pour but exclusif d'éviter que le pouvoir d'achat des salaires ne diminue

en raison des variations du coût de la vie. Quant au régime juridique de l'adaptation des salaires, les termes de référence indiqués à l'article 65 (variation de l'indice statistique, orientation de la politique économique et sociale de la Communauté) sont des phénomènes susceptibles d'entraîner tant une augmentation qu'une réduction des rémunérations.

Le même article 65 (paragraphe 1, deuxième alinéa, deuxième partie) édicte qu'en procédant à l'adaptation des rémunérations, le Conseil prend en considération «l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement». Ici le législateur communautaire a clairement envisagé les situations qui peuvent seulement justifier des augmentations des rémunérations, mais nous ne croyons pas qu'une phrase de cette teneur et, qui plus est, revêtant une portée marginale par rapport au contexte de la norme, permette de soutenir que cette dernière interdit les diminutions de traitement. De même, on ne saurait non plus voir dans le mot «adaptation», utilisé au paragraphe 1 pour indiquer des modifications salariales, l'expression de l'idée d'augmentation salariale. Nous observerons à ce propos qu'il est également question d'adaptation, au paragraphe 2, pour indiquer les rectifications des coefficients correcteurs et il ne fait aucun doute que des rectifications pourraient également être opérées dans le sens d'une réduction dans l'hypothèse (à l'heure actuelle peu probable à vrai dire) d'une diminution du coût de la vie. On peut en déduire que le terme «adaptation» est susceptible d'indiquer des variations dans un sens comme dans l'autre.

Ces considérations nous amènent à conclure que le statut n'interdit pas les réductions de salaire; d'autre part, à supposer même qu'il contienne une interdiction de ce genre, le Conseil aurait toujours la possibilité d'y déroger, puisque dans la hiérarchie des sources, un règlement a la même force que le statut. Il reste à établir s'il existe dans l'ordre juridique communautaire un principe général basé sur des principes communs aux États membres qui interdise de réduire les rémunérations des fonctionnaires. Il nous semble que seul l'ordre juridique italien et l'ordre juridique luxembourgeois contiennent des dispositions de ce genre en faveur des fonctionnaires publics. Pour l'Italie, l'article 227 du «Testo Unico» du 3 mars 1934, n° 383 (visant les seuls fonctionnaires des administrations locales, mais étendu par voie d'interprétation jurisprudentielle à tous les fonctionnaires publics) édicte que le traitement économique que les agents des services publics ont «déjà obtenu» ne peut être modifié au préjudice de ceux-ci. Nous observerons qu'il s'agit d'une règle établie par une loi ordinaire et privée de base constitutionnelle, si bien qu'il n'est pas exclu, comme l'a affirmé également à une date récente le Consiglio di Stato (voir Consiglio di Stato, 5e chambre, 7 juillet 1978, n° 830), qu'une loi ordinaire ultérieure prévoie des réductions de salaire. Quant au Luxembourg, la loi du 16 avril 1979 établit que le fonctionnaire a, pour toute la durée de ses fonctions, un droit acquis au traitement dont il jouit sur la base d'une disposition légale. Sous ce rapport, il peut également être noté que parlant de «droits acquis», la loi luxembourgeoise protège les fonctionnaires contre l'adoption de dispositions réduisant le traitement avec effet rétroactif, mais non pas *pour l'avenir*; d'autre part, nous pouvons répéter, à propos de la disposition à l'examen que celle-ci n'a aucun fondement constitutionnel. Dans les ordres de tous les États membres de la Communauté, il n'existe aucune norme

empêchant de réduire les rémunérations des fonctionnaires publics.

Les prétendu principe de l'intangibilité des salaires publics ne se laisse donc pas déduire des ordres juridiques nationaux. Mais à part cela, même si un principe de ce genre existait dans le système juridique communautaire, il serait sans intérêt aux fins de la décision à rendre dans la présente affaire. Nous ne croyons pas, en effet, que les avantages liés aux transferts à l'étranger d'une partie des émoluments rentrent dans la notion de rémunération. L'on sait que parmi les allocations patrimoniales dues aux travailleurs, il faut distinguer celles qui, en raison de leur caractère continu et obligatoire, font partie de la rémunération et celles qui, en revanche, bien que complétant la rémunération ne revêtent pas une nature rétributive au sens technique parce qu'elles sont accidentelles ou exceptionnelles et qu'elles n'ont donc pas un caractère continu. Or, les avantages liés aux transferts dont nous nous occupons pour l'instant, ne présentent pas, selon nous, ces caractères de continuité et d'obligation qui sont nécessaires pour qu'ils puissent être considérés comme faisant partie intégrante de la rémunération. Ils ne sont pas concédés à tous les fonctionnaires, mais seulement à celui qui demande à transférer des devises à l'étranger; en outre, même parmi ceux qui demandent à faire des transferts, il existe des différences, liées à l'importance des transferts que chacun exécute, pour ne pas parler des transferts effectués au-delà de la limite que constitue l'indemnité de dépaysement, lesquels revêtent précisément un caractère exceptionnel et sont autorisés cas par cas par l'administration (à l'article 17, annexe VII, paragraphe 2, lettre c). Il s'agit donc d'avantages qui ne peuvent pas être continus, notamment parce que — dans les hypothèses visées aux points b) et c) de l'article 17 — ils sont subordonnés à des conditions susceptibles d'être modifiées.

MM. Adam et Battaglia demandent, subsidiairement, à conserver les avantages en question comme une sorte d'indemnité *ad personam*, qui devrait ensuite être absorbée progressivement par les futures augmentations salariales. Cette demande ne peut être accueillie, tout d'abord, pour les considérations que nous avons développées au sujet de l'inexistence d'un droit des fonctionnaires à conserver des avantages inhérents à l'ancien régime des transferts. En outre, il ne serait pas licite de créer une disparité de traitement entre les fonctionnaires qui jouiraient de ladite indemnité par le seul fait, purement accidentel, d'avoir demandé en son temps de transférer à l'étranger une certaine partie de leur rémunération et ceux qui, en revanche, ne pourraient bénéficier de ce traitement parce qu'ils n'ont pas présenté en son temps la demande en question ou qu'ils ont demandé à transférer une quantité moindre de devises.

26. L'avocat du requérant, M. Battaglia (affaire 1253/79), outre à soutenir la thèse selon laquelle la modification du régime des transferts d'une partie des émoluments se traduit par une réduction illicite de la rétribution, fait valoir que celle-ci représente un bouleversement tellement profond du statut des fonctionnaires qu'il est susceptible d'influencer la décision même de l'intéressé de se soumettre au statut. Cette argumentation est un porte-à-faux. Étant donné que le régime des fonctionnaires communautaires est basé sur des normes réglementaires et non sur un contrat, il est exclu que la notion d'atteinte portée aux conditions fondamentales du rapport de travail puisse être invoquée en l'espèce; cette notion — comme on le sait et comme l'avocat de M. Battaglia le recon-

naît lui même — a été élaborée relativement au rapport de travail à base contractuelle.

27. Selon l'avocat du requérant, M. Buyl (affaire 817/79), la modification du régime des transferts d'une partie des émoluments constituerait une violation du *principe de la compétence liée.* Par l'expression «compétence liée», référence est faite en règle générale aux cas dans lesquels l'administration est tenue, sur la base de la réglementation en vigueur, de prendre une décision déterminée dans certaines circonstances, sans avoir la possibilité de choisir entre diverses options. Or, il ne nous semble pas que le Conseil, lorsqu'il a arrêté les règlements 3085 et 3086, était obligé d'effectuer des choix différents de ceux qui ont été opérés dans ces règlements. Comme la Commission l'observe avec pertinence, pour accréditer la thèse d'une compétence liée, il conviendrait de démontrer l'existence de principes supérieurs de droit, auxquels l'administration aurait dû conformer sa propre action. Mais une telle démonstration n'a pas été faite: nous avons déjà vu, en effet, qu'aucun principe supérieur de droit n'a été violé en l'espèce.

28. Les requérants, M. Battaglia (affaire 1253/79) et M. Adam (affaire 828/79), font valoir que les règlements 3085 et 3086 seraient également entachés du vice de *détournement de pouvoir.* Nous ferons observer, en particulier pour ce qui concerne la modification de l'article 17 de l'annexe VII du statut introduite par le règlement 3085, que rien ne permet de supposer que le Conseil, en agissant en ce sens, a fait un usage impropre ou détourné de ses pouvoirs. D'un autre côté, aucune indication spécifique n'a été fournie par les requérants à l'appui de leurs doléances. Ensuite, s'agissant de la détermination des nouveaux coefficients correcteurs dont il est question au règlement 3086, les requérants soutiennent en substance que ces coefficients ont été fixés non pas sur la base des variations intervenues dans le coût de la vie, mais selon des critères purement mathématiques et dans le seul but de maintenir inchangé le montant des rémunérations par rapport au mois précédent.

Pour répondre à cette argumentation, il suffira de noter que les rémunérations de mars 1978 avaient été adaptées au coût de la vie en vertu des coefficients correcteurs prévus par le règlement 3084/78; s'il est donc vrai que les nouveaux coefficients correcteurs appliqués à partir du 1er avril 1978 n'ont pas modifié le niveau antérieur des salaires, il convient de considérer que ceux-ci constituaient des instruments techniques adéquats pour maintenir une correspondance entre les salaires et le coût de la vie. Autrement dit, même si les nouveaux coefficients ont été fixés sur la base d'un simple calcul mathématique, ce qui importe, c'est que le résultat ait été conforme aux exigences de l'article 64 du statut. D'autre part, une fois que les nouvelles parités avaient été introduites, il n'y avait pas d'autre solution que de rectifier le coefficient de manière arithmétique pour maintenir inchangé le niveau des rémunérations.

S'il peut être question de détournement de pouvoir en l'espèce, c'est plutôt par référence à l'application que le Conseil et la Commission avaient fait de l'article 64 pendant de nombreuses années en s'en servant pour atteindre des finalités qui, en réalité, lui étaient étrangères. Rappelons que jusqu'au mois d'avril 1979, en vue de compenser l'effet négatif des parités du Fonds monétaire international sur les rémunérations versées en monnaie faible, les institutions ont utilisé, de manière réellement impropre, le coefficient correcteur qui n'avait certainement

pas été conçu comme instrument destiné à rééquilibrer des parités monétaires fictives. Si, aujourd'hui, le Conseil et la Commission ont opté pour une application normale de l'article 64 du statut, par le biais des règlements dont nous discutons en l'espèce, nous ne croyons pas qu'il soit possible de leur reprocher d'avoir commis un détournement de pouvoir.

29. Nous terminons ainsi l'examen au fond des affaires 817/79, 828/79 et 1253/79. Il nous reste encore à analyser l'affaire 72/80 (Airola/Commission), tant sous l'angle de la recevabilité que du fond. Le requérant fait en l'espèce deux griefs à la défenderesse, tous deux relatifs à l'incidence du nouveau régime des parités monétaires sur le champ d'application propre de l'article 106 du statut des fonctionnaires, lequel règle l'indemnité compensatoire de l'indemnité de séparation. Il prend motif en premier lieu de la circonstance qu'au cours de la période de février 1976 à mars 1978, il n'a pas été appliqué un taux de change actualisé à l'indemnité qui lui a été versée et, en second lieu, du fait qu'en avril 1979, le nouveau régime juridique visé au règlement 3085 n'a pas été étendu à cette indemnité en ce qui concerne les taux de change applicables aux fins d'en déterminer le montant.

La recevabilité du recours est contestée par la Commission, fût-ce sur un plan purement général, dans le mémoire en défense du 5 mai 1980 (voir page 11). A ce propos, nous croyons qu'il est nécessaire d'opérer une distinction entre les deux points sur lesquels s'articule la demande. Au sujet de la demande tendant à obtenir que l'indemnité soit réévaluée pour la période de février 1976 à mars 1978, en la comptant par référence aux taux de change actualisés, nous sommes d'avis qu'elle est irrecevable, parce qu'aucune réclamation n'a été présentée à l'époque contre les liquidations mensuelles du traitement, dans lesquelles l'indemnité aurait été calculée dans une mesure inférieure à ce qui était dû. En effet, le requérant a seulement formulé le grief en question dans le cadre de la réclamation présentée le 28 juin 1979 et, par conséquent, après que plus de trois mois s'étaient écoulés depuis la dernière liquidation (celle de mars 1979) que concerne ce premier chef de demande. A ce propos, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, les rémunérations sont payées aux fonctionnaires le 15e jour de chaque mois, si bien que le bulletin de rémunération du mois de mars doit être considéré comme ayant été adressé à l'intéressé le 15 mars 1979 au plus tard. Même si l'agent de la Commission n'a pas explicitement relevé ce vice formel, la Cour pourra le faire de sa propre initiative: il est en effet de jurisprudence constante que «la recevabilité des recours est examinée d'office» (voir l'arrêt du 17 mars 1976 dans les affaires jointes 67 et 85/75, Lesieur Cotelle et associés, point 12 de la motivation, Recueil 1976, p. 391).

Quant à la demande relative à la liquidation de l'indemnité opérée dans le bulletin mensuel d'avril 1979, il nous semble en revanche qu'il n'y a pas de raison d'en mettre la recevabilité en question. Dans ce cas, en effet, le recours juridictionnel a été précédé de la réclamation adéquate, laquelle, à son tour, a été présentée dans les délais.

Sur le fond, il convient de dire que la solution du litige dépend essentiellement de l'interprétation de l'article 106 du statut.

Il conviendra de s'arrêter brièvement sur les précédents de cette norme pour rappeler que, avant l'entrée en vigueur du statut (1er janvier 1962), les fonctionnaires en service auprès de la Commission recevaient une indemnité spéciale dite «indemnité de séparation», d'un montant égal à 20 % du traitement de base lorsque le lieu d'affectation de ces fonctionnaires était distant de plus de 70 kilomètres de leur lieu d'origine respectif. Le statut de 1962 a supprimé

cette indemnité en lui substituant l'indemnité «de dépaysement», laquelle était toutefois liée non plus au critère de la distance, mais au fait d'être en poste dans un État autre que l'État d'appartenance. L'article 106 concédait toutefois au fonctionnaire qui avait eu le bénéfice de l'indemnité de séparation sous le régime précédent et qui n'avait aucun titre à bénéficier de la nouvelle indemnité de dépaysement, «le montant qu'il aurait perçu au titre de l'indemnité de séparation par application du régime de rémunération antérieur . . .». La même disposition ajoutait que «ce montant ne peut être modifié à l'avenir pour quelque cause que ce soit . . .».

Le requérant, fonctionnaire de la Commission auprès de l'Euratom depuis juillet 1960, n'avait pas perçu en son temps l'indemnité de séparation. Ce n'est qu'à partir du 1er février 1973 que fut reconnu, à lui comme à d'autres fonctionnaires affectés à l'Euratom avant le 31 décembre 1961, le droit à percevoir l'indemnité compensatoire au titre de l'article 106. Celle-ci lui a toujours été versée à concurrence d'un montant en lires égal à celui, exprimé également en lires, qui aurait dû lui être payé pour le même motif en 1960. Depuis avril 1979, ce montant est resté inchangé nonobstant l'entrée en vigueur des règlements 3085 et 3086 qui ont introduit de nouveaux taux de change et de nouveaux coefficients correcteurs.

M. Airola soutient aujourd'hui que le calcul de l'indemnité lui revenant aurait dû être fait en prenant comme paramètre le montant en francs belges de l'indemnité de séparation originaire et en transposant ensuite ce montant en lires au taux de change actualisé depuis mars 1979 et sur la base des parités fixées par le règlement 3085 depuis avril 1979.

La Commission objecte à cette thèse que l'article 106, en établissant que le fonctionnaire déjà titulaire de l'indemnité de séparation a droit, lorsqu'il ne peut percevoir l'indemnité de dépaysement, au «montant qu'il aurait perçu à titre de l'indemnité de séparation par application du régime de rémunération antérieur à l'entrée en vigueur du statut», entend se référer au montant *en monnaie locale* qui était versé ou eut été versé à titre de l'indemnité de séparation. Ce montant constituerait l'indemnité compensatoire et, en vertu de la dernière partie du même article 106, il n'aurait pu être «modifié à l'avenir» (c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du statut) «pour quelque cause que ce soit». L'actualisation des taux de change donnerait lieu, en revanche, à une augmentation du montant de l'indemnité, contrairement à ce qu'est prévu dans la dernière partie de l'article 106.

A l'appui de sa thèse, la Commission souligne que le régime préstatutaire — auquel il faut se reporter pour établir le paramètre de l'actuelle indemnité au titre de l'article 106 — prévoyait pour les fonctionnaires un montant déterminé exprimé en francs belges, mais versé dans les diverses monnaies en fonction du pays d'affectation. Les coefficients correcteurs n'étaient pas applicables à ce régime; la conversion des montants exprimés en francs belges en monnaie locale se faisait seulement suivant les parités officielles, coïncidant pour l'essentiel avec celles du marché. De l'avis de la Commission, le seul moyen de respecter le principe de l'immutabilité du montant originaire de l'indemnité de séparation est celui qui a été adopté par elle et qui consiste à lier le montant actuel de l'indemnité compensatoire au montant en lires qui eût été au titre de l'indemnité de séparation avant 1962. La défenderesse ajoute qu'en l'espèce, l'indemnité compensatoire a toujours été versée en lires au requérant dès le début; ce qui expliquerait également que son «gel» ne pourrait se faire que par référence au montant en lires.

Nous noterons que le franc belge était la monnaie dans laquelle était exprimée la rémunération des fonctionnaires, dès avant le régime préstatutaire; la conversion en monnaie locale avait lieu, alors tout comme aujourd'hui, par référence seulement au lieu d'affectation du fonctionnaire. Le calcul des rémunérations en francs belges obéissait et obéit encore toujours non seulement à des impératifs d'ordre comptable, mais également et en tout premier lieu à la nécessité d'assurer l'égalité de traitement des fonctionnaires. Or, ce qui joue en faveur de la thèse du requérant, c'est précisément la nécessité de sauvegarder l'égalité de traitement, laquelle est prise comme critère d'interprétation de l'article 106.

Pour se rendre compte des effets discriminatoires de l'interprétation de cet article qui est soutenue par la Commission, imaginons la condition de deux fonctionnaires qui bénéficiaient de l'indemnité de séparation avant 1962 et dont le lieu d'affectation était l'Allemagne pour l'un et l'Italie pour l'autre. Supposons que tous deux perçevaient à l'époque une indemnité de séparation égale à 1 000 francs belges, convertie en monnaie locale, au taux de change officiel en vigueur le 20 juin 1961 (1 DM = 12,61 BFR; 100 LIT = 8,7 BFR; nous nous sommes servi du barème des cours produits par la Commission en annexe III au mémoire du 25 juillet 1980). Le montant de l'indemnité eût été respectivement de 79,30 DM et de 11 494 LIT. Actuellement, si nous suivons le critère retenu par la Commission, les mêmes fonctionnaires devraient percevoir des sommes identiques en marks et en lires, bien que le rapport de change ainsi que le rapport entre les pouvoirs d'achat de ces deux monnaies se soit entre-temps modifié de manière importante (11 500 LIT correspondent aujourd'hui à un peu plus de 23 DM). Le résultat est donc que les deux fonctionnaires, qui recevaient initialement — par l'intermédiaire du paramètre constitué par le franc belge — une indemnité égale (c'est-à-dire une indemnité qui leur conférait le même pouvoir d'achat), perçoivent aujourd'hui deux indemnités très différentes en termes réels, celle perçue par le fonctionnaire résidant en Allemagne étant plus du triple de celle perçue par le fonctionnaire résidant en Italie.

Nous ne croyons pas pouvoir partager une thèse comme celle soutenue par la Commission qui aboutit à des résultats aussi gravement discriminatoires. Pour éviter de telles incongruités, il convient, à notre avis, de ramener l'indemnité en question au franc belge, unique paramètre qui permette de sauvegarder l'égalité de traitement des fonctionnaires. Au franc belge il faut appliquer, pour la conversion dans les diverses monnaies, le taux officiel qui est celui indiqué au règlement 3085; il s'agit d'un taux mobile qui s'adapte aux fluctuations monétaires, exactement comme variait le taux sur la base duquel, en 1961, l'indemnité de séparation (comme les autres éléments de la rémunération) était convertie en monnaie locale à partir du franc belge.

L'agent de la Commission ne présente aucun argument convaincant contre l'adoption du principe d'égalité comme critère d'orientation aux fins de l'interprétation de l'article 106. C'est vainement, à coup sûr, que l'on soutiendrait que l'autorité communautaire aurait également pu ne pas introduire l'indemnité en question dans le statut: il suffit de considérer qu'une fois décidée l'introduction de cette indemnité, sa réglementation doit respecter les principes généraux du système, et partant, le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires. C'est tout aussi vainement que l'on soutiendrait que l'érosion monétaire était prévisible, étant donné la règle de l'immutabi-

lité, et que l'article 106 est, en dernière analyse, une disposition transitoire; rappelons qu'en tout état de cause, il est indispensable que l'érosion monétaire frappe dans la même mesure toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation. Dans le mémoire du 25 juillet 1980, la Commission évoque les difficultés auxquelles elle se trouverait affrontée si, son point de vue ayant été rejeté, elle était contrainte non seulement de majorer l'indemnité au titre de l'article 106 versée aux fonctionnaires résidant dans des pays à monnaie faible, mais également de réduire celle versée aux fonctionnaires en poste dans des pays à monnaie forte. Il s'agit d'un argument qui, à notre avis, loin d'étayer la thèse de la Commission, démontre combien profonde est désormais la disparité de traitement entre fonctionnaires pour ce qui est de l'application de l'article 106.

Le requérant fait valoir ensuite que la Commission, en liquidant en avril 1979 l'indemnité au titre de l'article 106 dans une mesure inférieure à ce qui lui était dû, a violé deux autres principes généraux: celui de l'intangibilité des droits acquis et celui de la confiance légitime. Ces moyens sont dénués de fondement. En ce qui concerne le contenu du principe de l'intangibilité des droits acquis, nous renvoyons à ce que nous avons dit précédemment; pour ce qui est du cas d'espèce, nous nous bornerons à observer que ce qui est mis en cause ici, ce n'est pas la protection de situations acquises, mais qu'il s'agit au contraire de corriger une interprétation erronée de l'article 106 et de reconnaître au requérant un droit dont la portée exacte a été méconnue jusqu'à présent par la Commission. S'agissant ensuite du principe de la confiance légitime, nous ne voyons pas sur quelle base il pourrait être soutenu que la Commission l'a violé dans notre cas; en effet, cette institution n'a pas eu un comportement susceptible de susciter des expectatives dans l'esprit du requérant, mais elle a refusé au contraire de lui reconnaître un droit.

Nous estimons donc fondée la demande de M. Airola tendant à obtenir que l'indemnité au titre de l'article 106 soit calculée en appliquant les taux de change actualisés, dont il est question au règlement 3085. Nous ne croyons pas, en revanche, que les coefficients correcteurs visés au règlement 3086 doivent être appliqués, étant donné que le paramètre de référence est le montant originaire en francs belges, lequel ne devait pas être rectifié à l'origine par l'application de coefficients correcteurs.

30. Pour l'ensemble des raisons avancées jusqu'ici, nous conclurons en proposant à la Cour:

a) de déclarer recevables les recours présentés par M. Dunstan Curtis contre le Parlement européen (affaire 167/80) par acte du 18 juillet 1980; par Mme Monique Roumengous contre la Commission (affaire 158/79) par acte du 11 octobre 1979, en limitant cette recevabilité à la demande de révision du coefficient correcteur pour l'année 1978; par M. Dino Battaglia contre la Commission (affaire 737/79) par acte du 17 octobre 1979 pour ce qui est de la demande de révision du coefficient correcteur pour l'année 1978, ainsi que la demande connexe de paiement des différences de rémunération qui lui seraient dues au cas où il serait fait droit à la demande de révision du coefficient correcteur et pour la demande (subsidiaire par rapport à cette dernière) de réparation des dommages qui lui

auraient été causés par la détermination erronée du coefficient pour l'année 1978; par M. Marco Airola contre la Commission (affaire 72/80) par acte du 7 mars 1980, en limitant cette recevabilité à la demande de révision de l'indemnité au titre de l'article 106 du statut, liquidée à partir d'avril 1979; par M. Anton Birke contre la Commission (affaire 453/79) par acte du 11 octobre 1979 en limitant la recevabilité à la demande d'annulation des bulletins de rémunération de janvier et d'avril 1979 et aux demandes qui en découlent;

b) de déclarer irrecevables les recours présentés par M. Gordon Craigie Bowden et autres contre la Commission (affaire 153/79) par acte du 28 septembre 1979; par M. Stephen Biller et autres contre le Parlement européen (affaire 154/79) par acte du 3 octobre 1979; par M. Renato Albini et autres contre la Commission et le Conseil (affaire 33/80) par acte du 24 octobre 1980; par M. Dunstan Curtis contre la Commission (affaire 167/80) par acte du 18 juillet 1980; par MM. Venus et Obert contre la Commission et le Conseil (affaires jointes 783/79 et 786/79) par actes des 22 et 26 octobre 1979; par Mme Monique Roumengous contre la Commission (affaire 158/79) pour tous les chefs de demandes, autres que ceux que nous avons jugés recevables sous a); par M. Anton Birke contre le Conseil (affaire 543/79) par acte du 11 octobre 1979; par M. Günter Bruckner contre le Conseil (affaire 799/79) par acte du 12 novembre 1979; par M. Dino Battaglia contre la Commission (affaire 737/79), également pour tous les chefs de demandes autres que ceux que nous avons jugés recevables sous a); par M. Marco Airola contre la Commission (affaire 72/80), pour ce qui est de la demande de révision de l'indemnité au titre de l'article 106 du statut pour la période de février 1976 à mars 1978;

c) de reconnaître le droit de M. Marco Airola (affaire 72/80) à ce que soit appliqué à l'indemnité au titre de l'article 106 du statut, pour ce qui est de la conversion du montant originaire en francs belges — par référence au 31 mars 1961 — au taux de change dont question au règlement du Conseil 3085/78 à partir du 1er avril 1979;

d) de rejeter, quant au fond, les recours présentés contre la Commission par M. Roger Buyl (affaire 817/79) par acte du 17 décembre 1979; par M. Robert Adam (affaire 828/79) par acte du 21 décembre 1979 et par M. Dino Battaglia (affaire 1253/79) par acte du 20 décembre 1979.

Quant aux dépens, nous jugeons équitable que la Cour, en application de l'article 77 du règlement de procédure, décide que les dépens supportés par les institutions défenderesses restent à leur charge dans les affaires 153/79, 154/79, 543/79, 783 et 786/79, 799/79 et 33/80, si elle se rallie à notre proposition de déclarer les recours non recevables et, partant, rend des arrêts définitifs, et de même dans les affaires 817/79, 828/79 et 1253/79, si elle se rallie à notre proposition de rejeter les recours sur le fond. Dans l'affaire 72/80, nous proposons que la Commission soit condamnée à rembourser les frais du procès au requérant en application du principe selon lequel celui qui succombe dans un litige supporte les frais de celui-ci.

Enfin, reste réservée la décision sur les dépens dans les affaires devant encore être examinées au fond (158/79, Roumengous; 737/79, Battaglia; 167/80, Curtis).