# ARRÊT DE LA COUR
23 janvier 1992 *

Dans l'affaire C-301/90,

**Commission des Communautés européennes,** représentée par MM. Joseph Griesmar, conseiller juridique, et Sean van Raepenbusch, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique de la Commission, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

**Conseil des Communautés européennes,** représenté par M. Yves Crétien, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Xavier Herlin, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 2258/90 du Conseil, du 27 juillet 1990, rectifiant les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et portant adaptation

* Langue de procédure: le français.

des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et pensions de ces fonctionnaires et autres agents (JO L 204, p. 1) dans la mesure où ce règlement ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Munich,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, F. A. Schockweiler, F. Grévisse et P. J. G. Kapteyn, présidents de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 1er octobre 1991,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 novembre 1991,

rend le présent

**Arrêt**

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 octobre 1990, la Commission des Communautés européennes a, en vertu de l'article 173 du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 2258/90 du Conseil, du 27 juillet 1990, rectifiant les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et portant adaptation des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et pensions de ces fonctionnaires et autres agents (JO L 204, p. 1), dans la mesure où ce règlement ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Munich.

2 L'article 63, premier alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») dispose: « La rémunération du fonctionnaire est exprimée en francs belges. Elle est payée dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions ».

3 Afin que tous les fonctionnaires bénéficient, indépendamment de leur lieu d'affectation, d'un pouvoir d'achat équivalent pour la rémunération qu'ils perçoivent, l'article 64, premier alinéa, du statut prévoit que « 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 ». L'article 64, deuxième alinéa, précise que ces coefficients sont fixés par le Conseil statuant sur proposition de la Commission.

4 L'article 65 du statut concerne le niveau des rémunérations et prévoit, dans son paragraphe 1, la procédure et les modalités de l'examen annuel, au 1er juillet de chaque année, de ce niveau et, le cas échéant, de son adaptation. Aux termes de l'article 65, paragraphe 2, du statut, « en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif ».

5 Conformément au point II, sous 1.1, de l'annexe de la décision 81/1061/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 15 décembre 1981, portant modification de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés (JO L 386, p. 6), la mise à jour des coefficients correcteurs géographiques de l'article 64 du statut est rendue possible grâce à l'établissement, par l'Office statistique des Communautés, en accord avec les services statistiques des États membres, des indices communs permettant de mesurer l'évolution de la hausse des prix supportée par les fonctionnaires européens aux différents lieux d'affectation. Tous les cinq ans, l'Office statistique des Communautés européennes vérifie, en accord avec les services statistiques des États membres, si les rapports entre coefficients correcteurs établissent correctement les équivalences de pouvoir d'achat entre les rémunérations payées aux personnels en service dans les capitales des États membres. Il est procédé à une telle vérification à l'égard des autres lieux d'affectation lorsque des éléments objectifs font apparaître un risque de distorsions importantes au regard des données constatées dans la capitale du pays concerné.

6 Au cours de la vérification quinquennale, les enquêtes de prix effectuées conformément à la décision 81/1061, précitée, ont révélé, fin 1987, que le coût de la vie à Munich était supérieur de quelque 8 % à celui constaté dans la capitale.

7 En 1989, le Conseil a rejeté une première proposition de la Commission tendant à l'introduction, à partir du 1er janvier 1988, d'un coefficient correcteur spécifique pour la rémunération des fonctionnaires communautaires affectés à Munich. Le 22 juin 1990, la Commission a saisi le Conseil d'une nouvelle proposition de règlement portant sur la rectification des barèmes applicables aux rémunérations, l'adaptation des coefficients correcteurs existants et l'introduction, avec effet au 1er janvier 1988, d'un coefficient correcteur spécifique pour Munich.

8 Sur la base de cette nouvelle proposition, le Conseil a adopté son règlement n° 2258/90, dont l'annulation est demandée, et par lequel il a entériné les seuls aspects relatifs à la rectification des rémunérations et à l'adaptation des coefficients correcteurs existants, tout en rejetant celui concernant l'introduction d'un coefficient correcteur spécifique pour Munich.

9 A l'appui de son recours en annulation, la Commission invoque quatre moyens tirés de la méconnaissance, respectivement, de l'article 64 du statut, de l'obligation de motivation, des règles que le Conseil se serait données lui-même et du principe général de non-discrimination.

10 Le Conseil, tout en concluant, quant au fond, au rejet du recours, s'en remet à la sagesse de la Cour pour ce qui est de sa recevabilité.

11 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

**Sur la recevabilité**

12 Le Conseil fait valoir que l'objet du recours en annulation devrait être sa décision rejetant la proposition tendant à l'introduction d'un coefficient correcteur spécifique pour Munich et non pas le règlement n° 2258/90. En effet, l'absence probable d'accord au sein du Conseil, sur l'introduction d'un tel coefficient, aurait induit la Commission à scinder sa proposition initiale, du 22 juin 1990, en séparant l'aspect relatif au coefficient correcteur spécifique pour Munich de ceux concernant la rectification des barèmes applicables aux rémunérations et l'adaptation des coefficients correcteurs existants. Le Conseil se serait trouvé ainsi face à deux propositions dont il aurait adopté l'une et refusé l'autre.

13 La Commission observe que la substance du litige qui l'oppose au Conseil est le refus, de la part de ce dernier, de fixer un coefficient correcteur spécifique pour Munich dans le règlement n° 2258/90. Dès lors, c'est la légalité de ce règlement qui serait à contester, et cela indépendamment des péripéties intervenues au sein du Conseil au moment de l'examen de la proposition de la Commission du 22 juin 1990.

14 A cet égard, il suffit de relever que la proposition du 22 juin 1990 de la Commission portait, notamment, sur l'introduction d'un coefficient correcteur spécifique pour Munich et que le règlement n° 2258/90 du Conseil, adopté sur la base de cette proposition, ne contient pas de dispositions en ce sens. Il en découle que la Commission est en droit d'introduire un recours en annulation contre ledit règlement, dès lors qu'elle estime que, par cette omission, le Conseil a méconnu une obligation imposée par le traité.

**Sur le fond**

15 Des quatre moyens invoqués par la Commission, il y a lieu d'examiner conjointement ceux tirés de la violation de l'article 64 du statut et du principe de l'égalité de traitement. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, ce principe est à la base des articles 64 et 65 du statut (voir en ce sens, notamment, arrêts du 19 novembre 1981, Benassi/Commission, point 5, 194/80, Rec. p. 2815; et du 28 juin 1988, Commission/Conseil, points 3 et 25, 7/87, Rec. p. 3401).

16 Dans le cadre de ces deux moyens, la Commission rappelle, tout d'abord, la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, les arrêts du 15 décembre 1982, Roumengous Carpentier/Commission, 158/79, Rec. p. 4379; Birke/Commission, 543/79, Rec. p. 4425; Amesz e.a./Commission, 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 et 660/79, Rec. p. 4465; et Battaglia/Commission, 737/79, Rec. p. 4497), selon laquelle il revient aux institutions communautaires de déterminer des coefficients correcteurs spécifiques pour les lieux exacts où se déroule l'activité d'un nombre suffisamment important de fonctionnaires et agents des Communautés lorsque le coût de la vie dans de tels lieux d'affectation subit des variations plus grandes que celles qui se produisent dans la capitale des États respectifs.

17 La Commission constate, ensuite, sans être contestée par le Conseil, que les indices communs, établis par l'Office statistique des Communautés européennes, en accord avec les services statistiques des États membres, ont fait apparaître, pour Munich, un risque de distorsions importantes du coût de la vie au regard des données constatées à l'époque dans la capitale de la République fédérale d'Allemagne.

18 La Commission considère, encore, que le nombre des personnes concernées est suffisamment important pour rendre nécessaire la fixation d'un coefficient correcteur spécifique pour cette ville. En effet, il conviendrait d'ajouter aux 16 fonctionnaires ou agents des Communautés affectés à Munich quelque 100 enseignants de l'École européenne de Munich, dont les rémunérations sont calculées en fonction du coefficient correcteur spécifique applicable auxdits fonctionnaires ou agents. En outre, il faudrait tenir compte du personnel de l'Office européen des brevets dont les habitudes de consommation seraient comparables à celles des fonctionnaires ou autres agents des Communautés.

19 En tout état de cause, le critère du nombre des fonctionnaires ou agents des Communautés ne devrait être pris en compte que conjointement avec celui qui est tiré de la différence entre le coût de la vie constaté respectivement dans la capitale et au lieu exact d'affectation. Une différence particulièrement élevée imposerait la fixation d'un coefficient correcteur spécifique, même dans les cas où le nombre de fonctionnaires et agents des Communautés est inférieur à celui de 50, considéré comme nécessaire par les institutions communautaires, en vertu d'une pratique décennale.

20 Le Conseil estime que 16 fonctionnaires ou agents des Communautés affectés à Munich ne constituent pas un nombre suffisamment important rendant nécessaire la fixation d'un coefficient correcteur spécifique. De plus, il conteste la prise en considération des enseignants de l'École européenne de Munich ou du personnel de l'Office européen des brevets, au motif qu'ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires ou agents des Communautés. Le Conseil rappelle enfin la pratique institutionnelle décennale selon laquelle la présence de 50 fonctionnaires ou agents en un lieu d'affectation a été jugée nécessaire tant par la Commission elle-même, qui en a fait une condition pour proposer l'introduction d'un coefficient correcteur spécifique, que par le Conseil lorsqu'il a été amené à fixer un tel coefficient.

21 Il y a lieu de constater, tout d'abord, que les dispositions du statut et celles de la décision 81/1061, précitée, s'appliquent aux seuls fonctionnaires ou agents des Communautés. Il en découle que, aux fins de l'application des règles concernant la fixation d'un coefficient correcteur spécifique, la prise en considération de tout personnel non couvert par le statut doit être exclue.

22 Il convient de rappeler, ensuite, que la finalité des articles 64 et 65 du statut, ainsi que le Conseil le reconnaît lui-même, est de garantir le maintien d'un pouvoir d'achat équivalent pour tous les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation, conformément au principe de l'égalité de traitement.

23 Il y a lieu de relever, encore, que le coût de la vie à Munich était, fin 1987, de 8,3 % plus élevé que dans la capitale de l'époque, Bonn. Un tel pourcentage représente une différence sensible qui, à défaut de coefficient correcteur spécifique, diminue le pouvoir d'achat des fonctionnaires affectés à Munich par rapport à celui de leurs collègues travaillant à Bonn.

24 A cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 6 octobre 1982, Commission/Conseil, point 32, 59/81, Rec. p. 3329; et arrêts du 15 décembre 1982, 158/79, point 28; 543/79, point 44; 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 et 660/79, point 44, précités) que le pouvoir du Conseil, en vertu de

l'article 65, paragraphe 2, du statut, est de constater s'il y a hausse sensible du coût de la vie et, en cas de constatation positive, d'en tirer les conséquences.

25 Il résulte de ces considérations que le Conseil ne dispose d'aucune marge d'appréciation quant à la nécessité d'introduire un coefficient correcteur spécifique pour un lieu d'affectation s'il est constaté que le coût de la vie y est sensiblement plus élevé que dans la capitale.

26 En particulier, face à une différence aussi importante que celle qui a été constatée en l'espèce, l'obligation d'introduire un coefficient correcteur spécifique ne peut être fonction du nombre plus ou moins élevé de fonctionnaires ou d'agents des Communautés concernés. En effet, ainsi que l'avocat général M. Jacobs l'a relevé au paragraphe 24 de ses conclusions, il convient de constater que l'application d'un seuil numérique entraînerait une discrimination des fonctionnaires et agents des Communautés dont le nombre total est inférieur au seuil ainsi retenu par rapport à leurs collègues affectés dans la capitale.

27 Par ailleurs, cette interprétation ne peut être mise en cause par la pratique institutionnelle invoquée par le Conseil. En effet, et sans qu'il soit nécessaire de déterminer la nature juridique d'une telle pratique, il suffit de relever que des comportements, même concordants, à l'image des directives internes émanant des institutions communautaires, ne sauraient légalement, en aucun cas, porter atteinte aux dispositions du statut (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 1er décembre 1983, Blomefield/Commission, 190/82, Rec. p. 3981).

28 Il résulte de toutes ces considérations que le règlement attaqué doit être annulé dans la mesure où il ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Munich, à partir du 1er janvier 1988.

29 En effet, le principe d'égalité de traitement, qui est à la base de l'article 64 du statut, impose de faire rétroagir la prise d'effet d'un tel coefficient correcteur spécifique à la date à laquelle l'Office statistique des Communautés, en accord

avec les services statistiques des États membres, a constaté une variation sensible du coût de la vie à Munich au regard des données concernant la capitale, Bonn.

**Sur les dépens**

30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, aucune des parties n'a présenté de conclusions sur les dépens. Dans ces conditions, il y a lieu de faire supporter à chaque partie ses dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 2258/90 du Conseil, du 27 juillet 1990, rectifiant les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et portant adaptation des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et pensions de ces fonctionnaires et agents (JO L 204, p. 1), est annulé dans la mesure où il ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Munich.**

2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 janvier 1992.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due