Dans l'affaire 737/79,

DINO BATTAGLIA, fonctionnaire de la Commission des CE au CCR d'Ispra, Varèse (Italie), assisté et représenté par M[e] Marcel Slusny, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez M[e] Victor Biel, avocat, 18a, rue des Glacis,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Joseph Griesmar, en qualité d'agent, assisté de M[e] Daniel Jacob, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet les conclusions figurant en termes de requête,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause et les conclusions et arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. Pour la fixation du coefficient correcteur visé à l'article 64 du statut, le

Conseil et la Commission utilisent, depuis 1967, la procédure suivante de comparaison du niveau de prix entre Bruxelles et les différents lieux d'affectation. L'Office statistique des CE procède régulièrement, en collaboration avec les services nationaux compétents, à des relevés de prix pour les marchandises et les services considérés comme représentant les postes de dépenses types des ménages des fonctionnaires aux différents lieux d'affectation. Pour chaque poste, on calcule le rapport entre le prix à Bruxelles et celui pratiqué dans la ville qui sert de référence pour le lieu d'affectation du fonctionnaire. Cette pondération permet de calculer le rapport entre le pouvoir d'achat des monnaies des pays où les fonctionnaires de la Communauté exercent leurs fonctions. L'indice calculé selon la méthode «Fisher» exprime par exemple le rapport des prix Bruxelles-Rome et Rome-Bruxelles par un seul chiffre. Ce dernier est utilisé pour les coefficients correcteurs à l'intérieur de la Communauté, parce qu'il exprime le rapport des prix entre deux villes sous une forme réversible et qu'il permet par conséquent des comparaisons de prix non seulement bilatérales, mais multilatérales. Selon cette méthode, on obtient le coefficient correcteur en divisant l'indice «Fisher» ainsi calculé par le taux de change correspondant utilisé pour la conversion des rémunérations des fonctionnaires dans la monnaie nationale respective conformément à l'article 63 du statut. En octobre-novembre 1975, une enquête comparative des prix a été effectuée dans toutes les capitales de la Communauté.

L'article 1 du règlement n° 3087/78, du 21 décembre 1978, portant adaptation du coefficient correcteur applicable aux rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes affectés ou domiciliés en Italie (JO L 369, p. 10) dispose:

«Avec effet au 1er janvier 1978, le coefficient correcteur applicable à la rémunération des fonctionnaires affectés en Italie est fixé à 146,4».

Ce règlement a été arrêté dans les circonstances suivantes:

La chute du cours de la lire italienne qui s'est accélérée fin 1975 et début 1976 et les mesures monétaires que le gouvernement italien a prises en conséquence ont provoqué une forte poussée inflationniste. Cela a amené les représentants du personnel d'Ispra à présenter un certain nombre de revendications fondées sur les motifs que le coefficient correcteur pour l'Italie ne refléterait plus l'augmentation divergente du coût de la vie à Bruxelles et Ispra, et que ce coefficient, calculé selon la méthode «Fisher», créerait en particulier un écart important entre la parité de la lire par rapport au franc belge en vigueur sur les marchés des changes et la contre-valeur en lires de la rémunération des fonctionnaires d'Ispra et entamerait sensiblement le pouvoir d'achat externe de la rémunération.

Depuis juillet 1975, le coefficient correcteur pour l'Italie était de 166,6 contre 148,7 pour Bruxelles et Luxembourg. La Commission a proposé au printemps 1976 de relever provisoirement le coefficient correcteur pour l'Italie de 5,5 % avec effet au 1er janvier 1976, le pourcentage définitif devant être arrêté lorsque

des données statistiques précises auraient été réunies. Le Conseil n'a pas retenu cette proposition et a fixé le 29 juin 1976 (règlement n° 1592/76) le coefficient à 176,6 pour l'Italie à compter du 1er janvier 1976 contre 157,8 pour la Belgique.

Les enquêtes statistiques auxquelles la Commission s'était référée ont été réalisées par l'Office statistique en mai 1976 dans la province de Varèse. Il a ensuite été tenu compte d'une enquête sur le niveau des loyers. Le rapport qui en est résulté faisait état d'une différence de 8,5 % entre le coefficient correcteur pour l'Italie tel qu'il avait été calculé par l'Office pour Varèse (121,5 sur la base 100 pour Bruxelles) et le coefficient pour l'Italie arrêté par le Conseil (112,04 sur la base 100 pour la Belgique). Sur ces 8,5 %, 6,7 % étaient imputés à l'évolution divergente de l'indice du coût de la vie en Italie et en Belgique de décembre 1975 à juin 1976. Selon l'Office statistique, 2 % environ pouvaient donc être imputés à la différence de niveau des prix entre les régions de Varèse et de Rome.

Le 21 décembre 1976, le Conseil a adopté le règlement n° 3177/76 (JO L 359, p. 1) qui a fixé le coefficient correcteur à 189,3 pour l'Italie contre 157,8 pour la Belgique à compter du 1er juillet 1976, et à 120 pour l'Italie contre 100 pour la Belgique à compter du 1er janvier 1977.

L'enquête était l'aboutissement de diverses démarches des représentants du personnel d'Ispra auprès de la Commission, et en particulier d'une rencontre avec le président de cette institution le 23 mai 1976. Lesdits représentants ont mis en doute la méthode statistique utilisée pour l'établissement du coefficient correcteur et se sont attachés à la faire modifier. Ils considéraient que l'écart important entre les parités de pouvoir d'achat et les parités monétaires des rémunérations payées en lires était incompatible avec le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires. Cela résulterait en particulier du fait que le prix des marchandises importées réagit beaucoup plus rapidement à l'appréciation d'une monnaie sur les marchés des changes que le niveau général des prix. L'égalité de traitement en matière de rémunérations ne pourrait être obtenue qu'en se référant à un «panier» européen commun de marchandises et de services qualitativement et quantitativement identiques. Les représentants de la Commission ont rejeté cette référence, tout en reconnaissant que les parités de pouvoir d'achat servant au calcul du coefficient correcteur pouvaient présenter des distorsions. Par télex du 12 décembre 1977, il a été demandé par les représentants du personnel au membre de la Commission responsable des affaires administratives (M. Tugendhat) d'intervenir auprès du Conseil pour que celui-ci reconnaisse le caractère provisoire du coefficient correcteur de 1977.

En mai 1978, la Commission a proposé au Conseil, outre un ajustement des coefficients à l'évolution du coût de la vie, un relèvement supplémentaire de 5 % des coefficients correcteurs pour l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande.

Le 12 juin 1978, le président de la Commission a reçu les représentants du personnel en vue d'une concertation politique. Un groupe de travail paritaire a été institué en vue d'étudier la méthode pour le calcul et l'examen périodique du coefficient correcteur. Dans son rapport

du 26 juillet 1978, ce groupe a recommandé à la Commission de soumettre une proposition au Conseil sur la base des points suivants:

— mise en concordance de la liste des articles de consommation courante de 1967 et de celle utilisée pour l'enquête de 1975;

— application des prix établis en 1975 et extrapolation de ces prix jusqu'en 1978 à l'aide des indices communs (c'est-à-dire pour Rome et Bruxelles);

— justification de l'utilisation de ces prix par la nécessité d'instituer un système permettant une adaptation régulière des coefficients correcteurs.

Les représentants de la Commission ont déclaré que cette méthode devait produire ses effets sur le coefficient correcteur à compter du 1er janvier 1978, les représentants du personnel estimant quant à eux qu'il était justifié de retenir une date antérieure et réservant sur ce point leur liberté d'action devant le Conseil, et faisant remarquer qu'une certaine disparité subsistait en raison notamment de la différence de prix entre Rome et Varèse.

Les recommandations du groupe se sont concrétisées par la proposition de la Commission au Conseil du 10 novembre 1978 visant à relever le coefficient correcteur de 6,4 % avec effet au 1er janvier 1978 (Doc. COM(78) 591). Au cours de la procédure de dialoque au niveau du Conseil, les représentants du personnel ont refusé le 1er janvier 1978 comme date d'entrée en vigueur du coefficient correcteur modifié.

Le règlement n° 3087/78 du 21 décembre 1978 ayant été arrêté, l'administration de la Commission a procédé en janvier 1979 au calcul et à la liquidation des arriérés dus pour la période du 1er janvier 1978 au 30 juin 1978. Par la même occasion, ont été payés les arriérés dus pour la période du 1er juillet 1978 au 31 décembre 1978 au titre du règlement n° 3084/78 du Conseil, du 21 décembre 1978, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectés ces rémunérations et pensions (JO L 369, p. 1) qui fixait le coefficient correcteur pour l'Italie à 146,8 avec effet au 1er juillet 1978.

2. Dans deux réclamations rédigées dans les mêmes termes qu'une quarantaine d'autres réclamations introduites simultanément, et datées du 26 mars 1979 et du 6 avril 1979, le requérant, sans mettre en cause la liquidation intervenue sur la base du règlement n° 3084/78, s'en est pris à la liquidation effectuée en exécution du règlement n° 3087/78 en tant qu'elle ne rétroagissait pas au 1er janvier 1976.

Le 12 juillet 1979, la Commission a répondu négativement.

Le présent recours a été introduit le 17 octobre 1979, en même temps que les autres recours parallèles (affaires 736 et 738 à 780/79).

Le 10 janvier 1980, la Commission a présenté une demande d'exception d'irrecevabilité en vertu de l'article 91 du règlement de procédure.

Il a été décidé par la suite que la présente affaire serait élevée au rang d'affaire-type.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure

orale sur l'exception sans instruction préalable.

A l'audience du 19 février 1981, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries sur la recevabilité du recours.

L'avocat général a présenté ses conclusions sur la recevabilité du recours à l'audience du 14 mai 1981.

Par ordonnance du 30 juin 1981, la Cour (première chambre) a décidé de joindre l'exception au fond.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sur le fond sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

Le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer nulle et de nul effet la décision de la partie adverse consistant à régler les arriérés dus au requérant en les limitant à la date du 1er janvier 1978, et sans tenir compte du coût de la vie spécifique à la province de Varèse;

2) dire inapplicable le règlement n° 3087/78 du Conseil de ministres et particulièrement son article 1, sous 1), en tant que celui-ci limite la rétroactivité au 1er janvier 1978, et ce en vertu des articles 184 du traité CEE, de l'article 156 du traité CEEA, de l'article 36, alinéa 3, du traité CECA;

3) faisant usage de sa compétence de pleine juridiction, déclarer et arrêter qu'il est dû au requérant pour la période s'étendant du 1er janvier 1976 au 1er janvier 1978, un supplément de traitement, tenant compte du coût de la vie spécifique à la province de Varèse; la Commission étant chargée de calculer ce traitement et de le liquider, sous réserve d'en référer à la Cour, au cas où les parties seraient en désaccord;

4) déclarer et arrêter que les sommes à payer seront majorées de l'intérêt légal et/ou usuel en Italie;

5) subsidiairement constater que la partie adverse a commis les fautes indiquées dans la requête; la condamner dès lors à payer, à titre de dommages-intérêts, les montants visés sous 3), majorés des intérêts dans les conditions prévues sous 4);

6) plus subsidiairement encore constater que les conditions visées à l'article 65, sous 2), du statut des fonctionnaires sont réunies depuis le 1er janvier 1976; et qu'il appartient donc au Conseil de ministres de prendre des mesures adéquates pour assurer aux fonctionnaires et agents la liquidation de leur traitement conformément aux principes déterminés aux articles 64 et 65 du statut des fonctionnaires, et sans qu'il y ait de discrimination entre eux, quel que soit le lieu où ils prestent leurs services;

7) condamner la partie adverse aux frais et dépens de l'instance.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme irrecevable et en tout cas comme non fondé;

— condamner le requérant aux dépens.

Dans sa réplique, le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— désigner un expert ou un collège d'experts, avec la mission de déterminer le coût de la vie en Italie, et dans la province de Varèse, à partir du 1er janvier 1976, et ce jusqu'à la date visée au règlement n° 3087/78;

— déterminer les coefficients correcteurs applicables à Varèse à partir du 1er janvier 1976 jusqu'à la date fixée au règlement n° 3087/78.

III — Moyens et arguments des parties

Dans sa requête, le *requérant* se demande tout d'abord si la réponse de la Commission du 12 juillet 1979, conçue comme un rejet explicite, n'encourt pas de sérieurses critiques du point de vue de la forme et du fond et si sa validité ne doit pas être mise en question. Cette réponse aurait un caractère collectif, sans qu'il soit possible de déterminer avec précision quels en sont les destinataires, s'ils ont été atteints par cette réponse et, si oui, à quelle date. La réponse aurait un caractère global et viserait non seulement la réclamation en cause mais une réclamation sur la base des règlements nos 3085/78 et 3086/78 du Conseil. L'article 25 du statut prévoirait que toute décision faisant grief doit être motivée: en l'occurrence, la réponse de la Commission ne comporterait aucune motivation en ce qui concerne la circonstance que la rétroactivité de l'application du coefficient correcteur de 6,4 % est limitée au 1er janvier 1978. Seule pourrait donc éventuellement être considérée comme un rejet explicite régulier la note confirmative du 27 août 1979.

Le requérant fait valoir dans un premier moyen qu'en limitant au 1er janvier 1978 la rétroactivité du relèvement du coefficient correcteur, le Conseil aurait manqué aux obligations prévues à l'article 65, paragraphe 2, du statut. Cette dispositions tracerait une règle impérative à mettre en œuvre dans un délai déterminé, à savoir deux mois au maximum. La notion de variation sensible du coût de la vie aurait un caractère objectif que la Cour pourrait apprécier, comme elle le fait d'une manière analogue lorsqu'il s'agit d'appliquer les articles 85 et 86 du traité. Le requérant postule que la Cour déclare nulle et de nul effet l'application faite par la Commission de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 3087/78 et déclare en même temps inapplicable la disposition critiquée de ce même règlement, en vertu de l'article 156 du traité CEEA.

La Cour disposant en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du statut de la compétence de pleine juridiction, il lui est demandé dans un second moyen de consacrer le droit subjectif du requérant à son traitement, prévu par l'article 62 du statut, en condamnant la partie adverse à lui payer le supplément de traitement qui lui serait revenu depuis le 1er janvier 1976, si l'effet rétroactif du coefficient correcteur avait été fixé à cette date, et si l'on avait tenu compte de la spécificité du niveau du coût de la vie dans la province de Varèse.

Troisième moyen du requérant, l'application faite par la Commission du règlement n° 3087/78 serait non seulement en contradiction avec le texte des articles 64 et 65 du statut, mais constituerait une violation du principe général de non-discrimination entre les fonctionnaires et agents, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions. La responsabilité de la Commission dans la méconnaissance du principe de non-discrimination, qu'elle avait pour obligation de faire assurer en ce qui concerne ses propres fonctionnaires, apparaîtrait d'autant plus que la défenderesse aurait elle-même comme si besoin était, réaffirmé son atta-

chement au principe de la non-discrimination entre fonctionnaires exerçant leurs fonctions à des sièges différents. Aussi bien le membre de la Commission chargé des questions du personnel se serait-il nettement prononcé dans ce sens à la séance du Parlement du 7 juillet 1977. La méconnaissance de ce principe de la part de la Commission constituerait une faute qui serait adéquatement réparée par la condamnation de la Commission à payer à titre de dommages et intérêts un montant calculé comme si le coefficient correcteur actuellement admis avait été appliqué à partir du 1er janvier 1976.

Quatrième moyen, la méconnaissance du droit du requérant à son traitement (droit subjectif consacré par l'article 62 du statut) constituerait également un manquement de la Commission à son devoir général d'assistance, tel qu'il est consacré pour des hypothèses particulières par l'article 24 du statut. Aussi bien la Commission aurait-elle manqué à cette obligation notamment en proposant au Conseil de ne faire remonter l'effet rétroactif de la mesure prise que jusqu'au 1er janvier 1978. La Commission aurait dès lors commis une faute qui viendrait se superposer à la précédente, et qui pourrait donc être adéquatement réparée dans les mêmes conditions.

A titre subsidiaire, le requérant fait valoir qu'en tout état de cause, conformément à la doctrine qu'elle a dégagée dans l'arrêt dans l'affaire 28/74 (Gillet, Recueil 1975, p. 463), la Cour pourrait rappeler au Conseil «qu'il lui appartient 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». La Cour pourrait ne pas se limiter à constater les obligations qui dérivent d'ailleurs en ce qui concerne le Conseil des articles 64 et 65 du statut. Elle pourrait apprécier dans quelle mesure et à partir de quelle date on se trouve devant une variation sensible du coût de la vie, exerçant dès lors les compétences analogues à celles qui découlent pour elle des articles 85 et 86 du traité.

A — Sur la recevabilité

1. Dans sa demande d'exception, la *Commission* fait remarquer que le recours est irrecevable tout d'abord en ses conclusions à fin d'annulation. L'acte faisant grief serait présenté comme étant la décision de la Commission ayant consisté à régler au requérant des rappels de traitement avec un effet rétroactif limité au 1er janvier 1978 et sans tenir compte du coût de la vie spécifique à la province de Varèse. En janvier 1979, des rappels de traitement auraient été servis au requérant, en exécution d'une part du règlement n° 3087/78 et d'autre part du règlement n° 3084/78 modifiant à compter du 1er juillet 1978 la grille des traitements de base et fixant, à compter de la même date, à 146,8 le coefficient correcteur pour l'Italie. Le requérant ne contesterait pas la liquidation des rappels de traitement pour la période postérieure au 1er juillet 1978. Sa demande ne viserait que la détermination des arriérés de traitement par application du règlement n° 3087/78, et l'exception soulevée tendant à faire dire inapplicable un règlement ne viserait que le règlement n° 3087/78. Serait donc étrangère aux débats la liquidation des rappels de traitement pour la période postérieure au 1er juillet 1978, liquidation devant être considérée comme devenue définitive.

La Commission considère comme irrecevable la prétention tendant à l'octroi de rappels de traitement pour une période antérieure au 1er janvier 1978, prétention s'analysant comme une remise en cause, hors délai, des divers actes successifs

de l'autorité administrative ayant en leur temps liquidé les rémunérations mensuelles du requérant. Mettre en cause la décision relative au rappel de traitement reviendrait à remettre en cause les liquidations successives intervenues en matière de rémunération de janvier 1976 à décembre 1977.

En tant qu'elle n'alloue pas de supplément pécuniaire au titre de chaque rémunération mensuelle, liquidée et versée de janvier 1976 à décembre 1977, la décision attaquée aurait valeur confirmative en ce qui concerne chacune des liquidations mensuelles intervenues durant cette période. Comme telle, elle ne serait pas susceptible de recours, eu égard à une jurisprudence constante énonçant que l'acte confirmatif n'est pas un acte faisant grief. D'autre part, aucune des décisions administratives portant liquidation des rémunérations mensuelles servies à l'intéressé de janvier 1976 à décembre 1977 n'aurait fait l'objet en son temps d'une quelconque réclamation ni a fortiori d'un quelconque recours. La Cour se trouverait de la sorte en présence d'une situation analogue à celle qui lui a été soumise à l'occasion des 81 affaires jointes 15/73, etc. (Kortner/Commission, Conseil et Parlement, Recueil 1974, p. 177).

Le recours serait également irrecevable en ses conclusions à fin d'indemnisation, le contentieux de pleine juridiction ne pouvant se trouver lié lorsque celui de l'annulation ne l'est pas (voir affaire 32/68, Grasselli, Recueil 1969, p. 505).

La Commission considère que le chef de conclusion postulant l'allocation de dommages-intérêts en réparation de prétendues fautes commises par la défenderesse serait, tout autant que les précédents, manifestement irrecevable. La Cour aurait en effet déjà eu l'occasion de juger que l'irrecevabilité d'une demande en annulation entraîne celle d'une demande en indemnité étroitement liée à la demande en annulation (voir affaire 4/67, Collignon-Muller, Recueil p. 470). En l'espèce, la demande indemnitaire serait on ne peut plus étroitement liée avec le premier chef de conclusion concernant la légalité. Réclamer des dommages-intérêts à concurrence d'un montant calculé comme si le coefficient correcteur actuellement admis avait été appliqué à partir du 1er janvier 1976 ne serait en effet que le verso d'une même médaille dont le recto serait constitué par le premier chef de conclusion tendant à l'annulation de la décision de la défenderesse ayant liquidé des rappels de traitement à compter seulement du 1er janvier 1978 et non pas du 1er janvier 1976. La Commission demande dès lors à la Cour de confirmer sa jurisprudence Kortner, précitée, la présente affaire étant éclatante de similitude avec l'affaire Kortner.

Le recours en tant qu'il se présente comme un recours «en constatation» serait également irrecevable, la Cour étant compétente en matière de contentieux du personnel, conformément à l'article 179 du traité, «dans les limites et conditions déterminées au statut». C'est donc toujours de la légalité d'un acte «faisant grief» qu'elle aurait à connaître à peine d'irrecevabilité. La Commission voit mal comment il pourrait être demandé à la Cour, au-delà de conclusions à fin d'annulation d'un acte, d'émettre par un arrêt qui ne serait ni un arrêt d'annulation ni un arrêt rejetant des conclusions à fin d'annulation, des constatations relatives à certaines circonstances de fait ou de droit. Dans l'affaire 32/68 précitée, la Cour aurait déjà eu l'occation de décliner sa compétence. Quant à l'arrêt rendu dans l'affaire 28/74 précitée, sur lequel se fonde le requérant à l'appui de ses conclusions à

fin de constatation, il ne constituerait en aucune manière un élargissement, par voie jurisprudentielle, de la compétence de la Cour. Une chose serait de dire qu'il appartient au Conseil d'adapter le statut aux réalités économiques — parce qu'il est compétent pour le faire — autre chose serait de dire qu'il doit le faire, au point que son abstention, jugée illégale, pourrait être condamnée dans le cadre d'un recours en carence au sens de l'article 175, paragraphe 3, du traité.

2. Dans ses observations sur la demande d'exception de la Commission, le *requérant* fait valoir, en ce qui concerne la prétendue irrecevabilité du recours en tant qu'il se présente comme un recours en annulation, que pour ce qui est du coefficient correcteur visé à l'article 65, paragraphe 2, du statut, il ne saurait être question d'un droit subjectif visant un monant déterminé ou aisément déterminable. Cette disposition ne consacrerait aucun droit direct et immédiat du fonctionnaire, mais créerait à charge du Conseil, et non de l'institution dont relève le fonctionnaire, une obligation à caractère «politique», dont le fonctionnaire ne pourrait obtenir la mise en œuvre par les procédures qui lui appartiennent en propre et qui sont visées aux articles 90 et 91 du statut. Le requérant n'aurait donc pas pu saisir le Conseil d'une demande ou d'une réclamation, et pas davantage la Cour d'un recours. Il aurait dû se contenter d'attendre l'issue des négociations «politiques» instituées par le comité local du personnel et par les organisations représentatives du personnel, négociations qui auraient abouti au règlement précisément mis en question par le requérant en tant que la rétroactivité qui y est prevue ne correspond pas aux données objectives du problème. Si chaque paiement du traitement depuis le 1er janvier 1976 avait dû donner lieu à une demande, puis à une réclamation, et finalement à un recours, la Commission aurait été saisie de près de 30 000 demandes, suivies de 30 000 réclamations et de 30 000 recours. Les mises au point de routine auxquelles procède le Conseil portant chaque fois une rétroactivité de 6 mois, le requérant, à défaut d'une réclamation immédiate pour le premier mois et les deux mois suivants, aurait été forclos pour les trois premiers mois, voire même pour les trois mois suivants.

La Cour aurait déjà admis, à propos d'autres types d'affaires (mais les principes généraux retenus par elle auraient une portée générale) qu'un fait nouveau suffissament substantiel fait à nouveau courir les délais. Il ne serait pas douteux pour le requérant qu'en l'occurrence la publication du règlement n° 3087/78 constitue un fait substantiel nouveau par rapport à la situation antérieure et se situe dans le cadre de la négociation «politique» commencée depuis le début de l'année 1976. Le Conseil, apparemment pour des raisons financières, aurait ici fixé la rétroactivité à un an.

Le présent procès porterait en réalité sur la méconnaissance par la Commission de la légitime confiance des fonctionnaires. Cette méconnaissance constituerait une faute de la part de la Commission, qui aurait eu tort de ne pas obtenir que le problème de la mise au point du coefficient correcteur fût réglé dans les délais les plus brefs, et qui, en tout cas, serait mal venue d'invoquer à l'heure actuelle le caractère tardif des réclamations. On retrouverait ce principe dans l'institution anglo-saxonne de l'estoppel, selon

laquelle la Commission, elle-même responsable du retard, ne pourrait s'opposer à ce que les fonctionnaires introduisent à présent des réclamations, qui n'auraient pas été tardives selon elle, si elle n'avait pas elle-même créé une situation dont dérive ce prétendu caractère tardif.

Le requérant ne conteste pas que la compétence de pleine juridiction de la Cour, en tant qu'elle permettrait à celle-ci de condamner la Commission au paiement des arriérés de rémunération, ne pourrait jouer que si la Cour était compétente pour annuler, ce qui ne serait pas le cas si, par hypothèse, le recours était tardif.

Le requérant s'étonne que la Commission affirme que la présente affaire est «éclatante de similitude» avec l'affaire Kortner. Celle-ci aurait été toute différente: il se serait agi de fonctionnaires féminins estimant avoir un droit à une indemnité comme certaines de leurs collègues qui, l'ayant obtenue en prenant leur recours en temps voulu, considéraient comme définitive qu'une jurisprudence nouvelle constituait un fait nouveau. Dans le procès en cours, le fait nouveau substantiel ne serait pas une jurisprudence nouvelle, mais un règlement du Conseil. Ici, ni la demande ni le grief sur lesquels elle est fondée ne seraient indissolublement liés à la demande tendant à l'annulation ou au paiement d'un supplément de rémunération. Et il ne suffirait pas que les dommages et intérêts soient calculés sur la base de ce supplément de rémunération (et comment le serait-il autrement?) pour que l'on puisse prétendre qu'il existe un semblable lien. Admettre que ce lien existe serait contester la possibilité pour la Cour de condamner une institution à payer des dommages et intérêts à un fonctionnaire pour une faute de service indépendamment de toute annulation d'un acte. Dans l'affaire 61/76 (Geist, Recueil 1977, p. 1419), la Cour aurait condamné la Commission à payer des dommages-intérêts à un fonctionnaire parce que ses rapports de notation n'avaient pas été établis, et ce alors qu'il n'obtenait pas gain de cause sur une demande principale tendant à l'annulation d'une décision d'affectation nouvelle prise à son égard.

En tant que le recours se présente comme un recours en constatation, le requérant fait remarquer que la Cour pourrait faire connaître son sentiment quant au fond dans un débat alors même qu'elle accueille des moyens d'irrecevabilité ou d'incompétence.

3. Dans le mémoire en défense, la *Commission* répond qu'il aurait suffit au requérant d'introduire une seule réclamation à l'encontre de la fiche de traitement afférente au mois de janvier 1976 pour que la Cour soit valablement saisie de l'ensemble du problème de la non-rétroactivité entre janvier 1976 et décembre 1977, par un recours introduit à la suite du rejet de ladite réclamation.

Elle développe un moyen d'irrecevabilité supplémentaire, affectant le recours en tant qu'il concerne la non-prise en considération par la décision attaquée du coût de la vie spécifique existant dans la province de Varèse. En effet, cette question n'aurait pas fait l'objet d'une réclamation. Or il résulterait de la jurisprudence de la Cour que le recours contentieux doit être précédé d'une réclamation et qu'en toute hypothèse, les demandes présentées au stade du recours ne peuvent modifier ni la cause ni l'objet de la réclamation.

Elle voit une justification de sa thèse dans les conclusions de l'avocat général Capotorti, du 14 mai 1981, dans la

présente affaire, dans l'affaire parallèle 158/79 (Roumengous) et dans l'affaire 543/79 (Birke).

4. Dans le mémoire en réplique, le *requérant* fait valoir que, dans une situation caractérisée par des problèmes d'aspect très technique, il a fait confiance aux représentants du personnel, et n'a pas eu le souci de s'occuper personnellement de sa situation individuelle telle qu'elle pouvait apparaître à la lecture, d'ailleurs difficile et incertaine, des fiches de rémunération. L'administration n'aurait pas répondu à chaque fonctionnaire et agent d'une manière claire. Elle aurait rédigé une réponse, datée du 11 juillet 1979, qui constituerait davantage une sorte de circulaire confondant des réclamations diverses dirigées contre les différents règlements et qui ne représenterait certes pas un rejet explicite des réclamations de chacun des intéressés, dont le requérant lui-même. Il s'ensuivrait qu'on ne peut traiter les réclamations introduites comme des démarches précontentieuses ordinaires, telles que celles qui interviennent lorsqu'un fonctionnaire se trouve confronté à un problème qui lui est propre.

Dans une jurisprudence constante, la Cour aurait admis qu'un requérant puisse introduire des chefs de demande supplémentaires à condition que ceux-ci soient implicitement contenus dans les demandes originairement formulées. Le requérant conclut du droit judiciaire privé (exception «obscuri libelli») que le chef de demande tendant à entendre la Cour statuer sur le supplément de traitement dû à raison de la différence du niveau du coût de la vie dans la province de Varèse par rapport à celui de Rome ne constituerait en rien un élément nouveau pour la défenderesse. En tout cas, si la défenderesse voulait soulever l'exception, elle aurait dû le faire «in limine litis». Le requérant maintient enfin, à titre subsidiaire, son point de vue selon lequel, en faisant usage des pouvoirs très généraux qui sont les siens dans la détermination de la politique générale des Communautés, la Cour pourrait faire connaître son sentiment en ce qui concerne les règlements entrepris.

5. Dans le mémoire en duplique, la *Commission* souligne que si la thèse du requérant, selon laquelle l'absence d'un droit subjectif justifierait, à ses yeux, le fait de ne pas avoir introduit de réclamation concernant le montant de son traitement liquidé au cours des années 1976 et 1977, était fondée sur ce point, on pourrait se demander en vertu de quoi il serait soudainement devenu titulaire d'un droit subjectif à dater du 1er janvier 1978 alors que tel n'aurait pas été le cas au cours des années 1976 et 1977. Ce ne serait en tout cas pas dans le règlement n° 3087/78 que pareil droit pourrait trouver sa source pour la période 1976-1977, puisque ledit règlement ne relèverait le taux du coefficient correcteur en cause qu'à partir du 1er janvier 1978.

Le requérant aurait délibérément choisi de ne pas introduire de réclamation en 1976 et 1977, escomptant sans doute obtenir satisfaction par le biais d'un règlement qui serait entré en vigueur rétroactivement au 1er janvier 1976.

La réponse aux réclamations du requérant, datée du 11 juillet 1979, même si elle se présentait sous la forme d'une circulaire, aurait été adressée personnellement au requérant. Au demeurant, à défaut de rejet explicite d'une réclamation, une décision implicite de rejet serait censée intervenir quatre mois après l'introduction de la réclamation, en vertu de l'article 90, paragraphe 1, du statut. En toute hypothèse, la Cour aurait été saisie du présent recours dans le délai de rigueur suivant la notification de rejet

explicite des réclamations. En revanche, aucun recours direct n'aurait été introduit devant la Cour en 1976 et 1977, concernant le niveau des coefficients correcteurs italiens durant cette période.

Pour tenter d'échapper à la sanction de l'irrecevabilité, on ne saurait faire état de la notion d'«obscuri libelli», le texte des réclamations étant tout à fait clair, et ne contenant aucune allusion au problème du coût de la vie à Varèse. C'est également en vain qu'on soutiendrait que l'exception d'irrecevabilité aurait dû être soulevée «in limine litis». Aucune disposition du règlement de procédure de la Cour ne conforterait cette thèse. Une partie pourrait au contraire présenter successivement plusieurs exceptions, tant que le débat n'est pas engagé au fond.

Pour ce qui concerne le recours en tant que recours de pleine juridiction, aucune indication n'aurait été fournie en ce qui concerne l'existence d'un préjudice distinct du préjudice pécuniaire. En tant qu'il tend à mettre en jeu la responsabilité administrative, le recours serait irrecevable parce que, à supposer, quod non, que la proposition de la Commission au Conseil constitue un acte attaquable, le requérant aurait dû introduire une réclamation dans un délai de trois mois suivant la date à laquelle il en a eu connaissance, et que la mise en cause de la responsabilité de la Commission supposerait également l'existence d'un préjudice et d'un lien entre celui-ci et la faute alléguée. Or rien ne démontrerait que la Commission aurait été suivie par le Conseil si elle lui avait proposé de donner au relèvement du coefficient correcteur un effet rétroagissant au 1er janvier 1976.

La Cour, saisie d'un recours, «ferait part de son sentiment» par la voie de l'arrêt qu'elle rend et dans lequel elle se prononce sur la recevabilité et, éventuellement, le fondement du recours. Point ne serait besoin de présenter, à cet égard, une demande distincte, se surajoutant inutilement aux conclusions à fin d'annulation et indemnitaires.

B — Sur le fond

1. La *Commission*, dans le mémoire en défense, entend procéder «à titre tout à fait subsidiaire» à l'examen au fond des moyens avancés à l'appui du recours.

Quant au premier moyen, la Commission rappelle que le coefficient correcteur en cause a été établi sur la base des schémas de pondération déterminés lors de l'enquête «budgets familiaux des fonctionnaires» à Bruxelles et à Ispra en 1967 (les représentants du personnel se seraient opposés à ce qu'une nouvelle enquête soit effectuée en 1978, compte tenu du retard qu'une telle enquête aurait entraîné dans la détermination du nouveau coefficient correcteur); toutefois, ces schémas auraient fait l'objet d'une adaptation pour les transposer en 1976. Pour ce qui est des enquêtes de prix, elles auraient été effectuées en octobre et novembre 1975; toutefois, ces prix auraient fait l'objet d'une extrapolation au moyen de l'indice des prix de Rome et de Bruxelles, établis au mois de décembre 1977, de sorte que le coefficient correcteur finalement arrêté serait fondé sur le coût de la vie à Bruxelles et à Rome en décembre 1977. Il ne saurait donc être question de faire rétroagir au 1er janvier 1976 un coefficient correcteur fondé sur des enquêtes de prix actualisés au mois de décembre 1977.

Pour le surplus, l'article 65, paragraphe 2, du statut prévoirait que l'adaptation des coefficients correcteurs se fait, «le cas échéant», avec effet rétroactif, indiquant bien par là que l'autorité réglementaire dispose d'une certaine marge

d'application. Par ailleurs, les représentants du personnel auraient déclaré à plusieurs reprises pouvoir admettre que la rétroactivité du nouveau coefficient correcteur s'arrête au 1er juillet 1977, voire même au 1er janvier 1978, reconnaissant par là même que la rétroactivité ne s'imposait nullement d'un point de vue objectif.

En ce qui concerne le deuxième moyen, et en l'absence de toute précision, la défenderesse suppose que le requérant fonde sa demande, par ailleurs non exprimée en termes de réclamation, sur le fait que, dans son rapport du 17 août 1976, l'Office statistique précisant que le coût de la vie dans la province de Varèse était supérieur de 1,8 % à celui existant à Rome. En vertu d'une décision du Conseil prise en 1968, le coefficient correcteur relatif à un pays donné serait déterminé en fonction du coût de la vie dans la capitale de ce pays; il serait donc exclu de prendre en considération le coût de la vie dans chaque lieu d'affectation; toute autre solution se heurterait à des difficultés d'ordre pratique insurmontables si l'on sait que les fonctionnaires de la Commission sont répartis dans environ 150 lieux d'affectation. Le requérant ne pourrait davantage soutenir que la non-prise en considération du coût de la vie dans la province de Varèse serait contraire à l'équité; depuis la création de l'établissement d'Ispra jusqu'à une période très récente, le coût de la vie à Rome aurait été nettement supérieur à celui de la province de Varèse; le requérant aurait donc bénéficié, durant de nombreuses années, d'un coefficient correcteur calculé en fonction d'un coût de la vie supérieur à celui qui affectait en réalité son budget. Enfin, il importerait de souligner que la différence de 1,8 % précitée n'aurait qu'une valeur indicative. Ce résultat aurait été obtenu sur la base d'une enquête-test de prix effectuée dans la province de Varèse au mois de mai 1976, portant sur 230 articles et services, alors que les relevés de prix effectués à Bruxelles et à Rome auraient porté sur 700 articles et services. En outre, ce résultat aurait été obtenu au départ d'un schéma de pondération établi à la suite d'une enquête datant de 1967, schéma certes actualisé, et sans qu'il ait été recouru à une nouvelle enquête compte tenu, comme dit plus haut, de l'opposition des organisations syndicales et professionnelles.

En ce qui concerne le troisième moyen, il résulterait expressément de son libellé qu'il est fondé non pas sur le caractère discriminatoire du règlement n° 3087/78, qui devrait conduire le requérant à invoquer son inapplicabilité, mais sur le caractère discriminatoire de son application par la Commission. Dès lors, le moyen serait manifestement non fondé. En effet, l'article 1, paragraphe 1, dudit règlement disposerait expressément que le nouveau coefficient correcteur sera d'application à partir du 1er janvier 1978. Dès lors, il irait de soi que la Commission n'aurait pu, dans l'application du règlement, tenir compte d'une autre date; a fortiori n'aurait-elle commis aucune faute susceptible d'engager sa responsabilité.

Quant au quatrième moyen, la Commission pense que les données économiques n'imposaient pas de décider d'une rétroactivité allant au-delà du 1er janvier 1978, et que l'acceptation extensive du devoir d'assistance ne saurait être acceptée compte tenu du prescrit de l'article 24 du statut. Les conclusions de l'avocat général Dutheillet de Lamothe

sous les affaires 63 à 75/70, Bode (Recueil 1971, p. 558) pourraient être invoquées utilement en l'espèce; le règlement n° 3087/78 aurait été arrêté par le Conseil en vue d'assainir une situation provoquée par la dévaluation de la lire italienne et le renchérissement du coût de la vie en Italie. A supposer même que dans sa proposition de règlement transmise au Conseil la Commission ait dû indiquer le 1er janvier 1976 comme date d'entrée en vigueur, il serait d'ores et déjà acquis que cette date n'aurait pas été admise par le Conseil, comme il a été indiqué précédemment; dès lors, même s'il fallait admettre qu'en ne proposant pas au Conseil de date, la Commission a commis une faute, il serait établi que cette faute est sans relation causale avec le dommage dont le requérant fait état.

Quant à la demande «en constatation», la Commission se réfère à sa demande d'exception d'irrecevabilité, dans laquelle elle aurait démontré que l'arrêt Gillet ne constituait nullement un exemple de décision à caractère déclaratif, et en général que le recours en constatation était inconnu en matière de contentieux du personnel, ce qu'aurait décidé expressément la Cour dans l'affaire Grasselli.

2. Dans son mémoire en réplique, le *requérant* tire argument du document de l'Office statistique des Communautés annexé à la proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil le 10 novembre 1978. Il apparaîtrait que si l'on se réfère aux extrapolations relatives à la date du 1er janvier 1978, on passe bien de 134,5 à 143,2, ce qui représenterait effectivement une augmentation de 6,4 %. Mais il résulterait également de ce document que depuis juillet 1975 le coefficient pour l'Italie aurait dû être de 119, comparé à Bruxelles = 100, ce qui aurait justifié un relèvement de 112 à 119 à partir du 1er janvier 1976, c'est-à-dire également une augmentation de 6,4 %.

Le requérant pense que par la formule «le cas échéant», qui se trouve à l'article 65 du statut, il ne faut pas entendre que le Conseil peut fixer d'une manière discrétionnaire la rétroactivité, mais qu'il doit assortir les mesures qu'il prend de la rétroactivité si le cas ou l'occasion se présente. D'ailleurs, le texte de l'article 65, paragraphe 2, accorderait lui-même au Conseil un délai maximal de deux mois pour prendre les mesures adéquates. Il irait dès lors de soi que la rétroactivité ne pourrait en principe dépasser ce délai, mais qu'elle devrait opérer à la date à laquelle la modification sensible du coût de la vie s'est produite. C'est ce qui expliquerait que les règlements successifs interviennent avec des rétroactivités variables et provisoires dans des conditions telles que, par exemple, dans le cas présent, le personnel n'aurait pas estimé devoir réagir immédiatement en présence des fiches de rémunération de janvier 1976, alors que des négociations allaient s'engager, négociations qui devaient porter notamment sur la question de la rétroactivité. En l'occurrence, il n'y aurait pas de différend quant à la fixation du coefficient correcteur, l'augmentation de 6,4 % ne faisant pas problème. Ce qui opposerait les parties, c'est la durée de la rétroactivité, et à cet égard, il apparaîtrait que le Conseil a pris une décision fondée sur la volonté de réaliser des économies, ce qui serait étranger au système de l'article 65, paragraphe 2, du statut. Enfin, l'accord des représentants du personnel ne lierait pas le requérant, d'autant plus qu'ils auraient accepté de

négocier sur la base d'un compromis, ce compromis n'étant jamais final. Aussi bien, dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement présentée par la Commission le 10 novembre 1978, cette dernière aurait souligné elle-même: «la Commission se doit finalement d'informer le Conseil que les représentants du personnel ont demandé une date d'effet antérieure à celle du 1er janvier 1978».

A la prétention de la Commission selon laquelle la demande portant sur le coût de la vie spécifique à Varèse n'est pas fondée sur un moyen quelconque, le requérant oppose qu'une requête est un tout et que les moyens doivent se compléter l'un par l'autre; or, en ce qui concerne ce chef de demande, le troisième moyen serait parfaitement explicite: il viserait à la fois les articles 64 et 65 du statut et le principe de non-discrimination. En ce qui concerne par ailleurs le fondement du moyen en fait, la Commission connaîtrait ce problème mieux que quiconque puisqu'elle aurait été chargée de faire des propositions au Conseil et se référerait au rapport de l'Office statistique. On ne saurait tirer argument du fait que, par une décision prise en 1968, le Conseil a décidé que le coefficient correcteur relatif à un pays donné est déterminé en fonction du coût de la vie dans la capitale de ce pays. Le premier alinéa de l'article 64 du statut serait formel: il viserait les lieux d'affectation. En fait, il ne serait pas plus difficile de procéder à des calculs du coefficient correcteur pour 150 sièges que pour une série de pays qui ne comprend pas seulement les États membres mais aussi la Suisse, les États-Unis et Israël ... Enfin, il y aurait siège et siège. Même s'il fallait procéder d'une manière forfaitaire pour les sièges comportant peu de fonctionnaires et agents, il ne pourrait en aller de même pour l'établissement d'Ispra où sont en service plus de 1 700 personnes.

Il serait faux de dire que jusqu'à une période récente le coût de la vie à Rome était plus élevé. En se référant aux éléments figurant dans l'indice des prix à la consommation de l'Institut central des statistiques de Rome, le requérant croit pouvoir établir que depuis 1961 les prix à Varèse ont toujours été plus élevés qu'à Rome. De toute manière, le requérant pense que les parties devront répondre aux questions que la Cour estimera devoir leur poser, ou que la Cour devra demander à un ou plusieurs experts de l'éclairer.

En ce qui concerne le troisième moyen, le requérant indique qu'il aurait bien demandé l'inapplicabilité du règlement, ce qui constituerait le deuxième chef de demande figurant dans ses conclusions. De plus, il ne se bornerait pas à reprocher à la Commission d'avoir appliqué le règlement n° 3087/78, mais d'avoir proposé au Conseil le texte même que celui-ci a finalement arrêté. Il s'agirait là d'une faute autonome, la Commission ne pouvant invoquer le fait qu'elle n'aurait pas pu faire autre chose que d'appliquer le règlement, sans faire abstraction de sa responsabilité propre dans l'élaboration des règlements et de la possibilité qu'elle a de porter le litige devant la Cour, ce qu'elle aurait déjà fait dans les affaires 81/72 (Recueil 1973, p. 575), 70/74 (Recueil 1975, p. 795) et 59/81 (en cours).

Quant au quatrième moyen, l'affaire Bode serait tout à fait étrangère à l'espèce présente: les requérants y auraient demandé que l'institution mise en cause

les garantisse contre les conséquences d'une mesure monétaire prise par leur État d'origine.

3. Dans le mémoire en duplique, la *Commission* rappelle que le coefficient correcteur entré en vigueur le 1er janvier 1978 a été établi en se fondant sur des éléments actualisés par rapport à ceux qui avaient été utilisés lors de l'élaboration des coefficients correcteurs pour les périodes précédentes. Cette réforme constituerait donc un progrès, ce qui ne signifierait pas pour autant que les coefficients fixés à divers taux entre le 1er janvier 1976 et le 31 décembre 1977 doivent être considérés comme non conformes à l'article 65, paragraphe 2. Au contraire, il conviendrait de rappeler qu'au mois de mai 1976, l'Office statistique a effectué, à la demande de la Commission, une enquête sur les prix dans la province de Varèse. Il résulterait du rapport de l'Office que sur la différence de 8,5 % existant entre le coefficient correcteur pour l'Italie tel qu'il avait été calculé pour Varèse (121,5 contre 100 pour Bruxelles) et le coefficient correcteur pour l'Italie arrêté par le Conseil (112,04 contre 100 pour la Belgique), 6,7 % étaient imputés à l'évolution divergente de l'indice du coût de la vie en Italie et en Belgique de décembre 1975 à juin 1976. Le 30 décembre 1976, le Conseil aurait arrêté le règlement n° 3077/76 (JO L 359, p. 1), par lequel le coefficient correcteur pour l'Italie était porté, avec effet au 1er juillet 1976, à 189,3 pour l'Italie contre 157,8 pour la Belgique. Avec effet au 1er janvier 1977, le coefficient correcteur aurait été fixé à 120,1 pour Bruxelles. Le coefficient correcteur fixé par le Conseil à compter du 1er juillet 1976 à 189,3 ou 119,96 pour un coefficient de base, Bruxelles = 100, ne se serait donc écarté que de 1,3 % du coefficient calculé par l'Office pour Varèse. Dès lors, si le requérant considère que les taux auxquels les coefficients correcteurs italiens ont été fixés en 1976 et 1977 sont entachés d'illégalité, il conviendrait qu'il postule non pas l'application rétroactive au 1er janvier 1976 du taux entré en vigueur au 1er janvier 1978, mais bien qu'il demande que soient fixés quatre nouveaux taux qui devraient être calculés sur la base de quatre enquêtes de prix menées respectivement sur la base des données existant les 1er janvier et 1er juillet 1976 et 1977. Il conviendrait également, dans la rigueur des principes, d'établir quatre schémas de pondération, fondés sur les résultats de quatre enquêtes «budgets familiaux des fonctionnaires» réalisées sur la base des données existant aux dates précitées. Le coefficient adopté par le Conseil dans les règlements nos 3084 et 3087/78 constituerait le résultat d'un compromis englobant tant le taux du relèvement opéré que la date d'entrée en vigueur.

Quant au second moyen, en donnant pour la première fois en termes de réplique un fondement juridique à la demande de prise en considération du coût de la vie spécifique à la province de Varèse, le requérant méconnaîtrait le prescrit de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure qui interdit la production de moyens nouveaux en cours d'instance. A titre donc subsidiaire, la Commission rétorque que les chiffres produits par le requérant ne sont guère explicites. En ce qui concerne les indices de prix pour Rome et Varèse, ils se rapporteraient aux années 1966, 1970 et 1976 sans qu'il soit précisé s'il s'agit de l'indice afférent à l'année indiquée ou

bien de l'indice moyen de la période précédant cette année. La Commission se réfère, quant à elle, aux tableaux établis par l'Office statistique au 1er juin de chaque année entre les coûts de la vie respectifs de Bruxelles, Rome et Varèse au cours de la période 1970-1981. Il résulterait de ces tableaux qu'après avoir été légèrement plus élevée à Varèse en 1971, l'augmentation du coût de la vie serait supérieure à Rome en 1972 et en 1973, puis inférieure par rapport à celle de Varèse entre 1974 et 1979; depuis 1979, l'augmentation du coût de la vie serait à nouveau plus élevée à Rome. Si l'on considère l'ensemble de la période visée, l'augmentation du coût de la vie cumulée aurait été de 3,71 % plus élevée à Varèse qu'à Rome, soit une moyenne de 0,33 % par an. La différence serait si faible qu'il suffirait que la tendance observée ces deux dernières années — à savoir un renchérissement du coût de la vie plus rapide de 1,81 % par an à Rome — se poursuive jusqu'au mois de juin 1983 pour que l'on aboutisse à une égalité mathématique des coûts de la vie entre Rome et Ispra sur la période de juin 1970 à juin 1983. D'une manière générale, la Commission considère que le pouvoir d'appréciation reconnu au Conseil, lorsqu'il est confronté à une situation économique complexe, lui permet de considérer qu'une variation du coût de la vie de l'ordre de celle qui a été constatée en l'espèce, ne constitue pas une variation «sensible» au sens de l'article 65, paragraphe 2, du statut.

En ce qui concerne le troisième moyen, deux situations pourraient se présenter. Ou bien le premier moyen serait accueilli et par conséquent le règlement n° 3087/78 déclaré inapplicable, et dans ce cas le troisième moyen deviendrait sans objet puisqu'il appartiendrait à la Commission, après adoption d'un nouveau règlement pris en exécution de l'arrêt, de régler au requérant les arriérés de rémunérations correspondant à l'application du coefficient correcteur nouveau entre le 1er janvier 1976 et le 31 décembre 1977. Ou bien le premier moyen serait déclaré non fondé, et la légalité du règlement n° 3087/78 serait confirmée: dans ce cas, il irait de soi que le fait d'appliquer un règlement dont la légalité est reconnue ou le fait d'avoir proposé l'adoption d'un tel règlement au Conseil ne saurait être constitutif de faute dans le chef de la Commission. En réalité, on n'aurait pas établi l'existence d'un lien de causalité entre ladite faute et le dommage allégué, les représentants du personnel ayant accepté que le nouveau coefficient correcteur italien n'entre en vigueur qu'à partir du 1er juillet 1977, et le président du Coreper leur ayant fait savoir qu'à son avis une proposition modifiée fixant la date d'effet au 1er juillet 1977 n'aurait aucune chance d'aboutir. Enfin, il n'appartiendrait évidemment pas à la Commission d'introduire un recours dirigé contre le Conseil du chef d'illégalité du règlement n° 3087/78. Il serait par ailleurs inconcevable que la Commission introduise un recours mettant en cause la légalité d'un règlement conforme à la proposition dans laquelle il trouve son origine.

Quant au quatrième moyen, la Commission se réfère aux arguments présentés à l'encontre du moyen précédent. En ce qui concerne le champ d'application du devoir d'assistance, la Cour aurait, dans l'arrêt dans l'affaire 178/80, Bellardi-Ricci (non encore publiée) déclaré que:

«il suffit de faire remarquer que la disposition (article 24 du statut) vise la défense des fonctionnaires par l'institution, contre des agissements de tiers et non contre les actes émanés de l'institution même, dont le contrôle relève d'autres dispositions du statut». En outre, les articles 64 et 65 du statut permettraient de contrôler en l'espèce la légalité de la proposition précitée sans qu'il soit nécessaire de recourir à la notion du devoir d'assistance.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 15 juillet 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 septembre 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 octobre 1979, M. Battaglia, fonctionnaire de la Commission affecté au Centre commun de recherches d'Ispra en Italie, a introduit, en vertu de l'article 91 du statut des fonctionnaires (ci-après le statut), un recours visant à l'inapplicabilité à son égard du règlement n° 3087/78 du Conseil, du 21 décembre 1978, portant adaptation du coefficient correcteur applicable aux rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes affectés ou domiciliés en Italie (JO L 369, p. 10).

2 Jusqu'à la fin de l'année 1978, le statut disposait que la rémunération du fonctionnaire est exprimée en francs belges et qu'elle est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 % selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation.

3 A partir de l'année 1975, les fonctionnaires affectés au Centre commun de recherche d'Ispra se sont plaints auprès de la Commission de ce que le coût de la vie avait augmenté sensiblement en Italie et ont demandé en conséquence que le coefficient correcteur pour l'Italie soit révisé. Ils se plaignaient en particulier de ce que, selon eux, le coût de la vie dans la province de Varèse était supérieur à celui de Rome, et ils demandaient avec insistance qu'il soit tenu compte de cette différence dans la fixation du coefficient correcteur applicable à leur rémunération.

4 Au cours des années 1976, 1977 et 1978, des concertations techniques ont eu lieu entre les représentants du personnel et ceux de la Commission et du Conseil, mais sans arriver à un accord sur la modification du coefficient correcteur ni sur la date à partir de laquelle le nouveau coefficient devait être appliqué. Entre-temps, le Conseil avait, par des règlements successifs, porté le coefficient correcteur pour l'Italie à 176,6 contre 157,8 pour la Belgique à compter du 1er janvier 1976, à 189,3 contre 157,8 pour la Belgique à compter du 1er juillet 1976, à 120 contre 100 pour la Belgique à compter du 1er janvier 1977, à 132,1 contre 104,5 pour la Belgique à compter du 1er janvier 1977, et à 130,2 contre 100 pour la Belgique avec effet au 1er juillet 1977. Ces règlements avaient dans la plupart des cas un effet rétroactif d'environ six mois.

5 Le 26 juin 1978, le Conseil a adopté le règlement n° 1461/78 (JO L 176, p. 1) par lequel le coefficient correcteur pour l'Italie a été porté à 137,6 contre 102,3 pour la Belgique. Dans les considérants de ce règlement, il est précisé «qu'une décision sur la proposition de la Commission relative à la rectification des coefficients correcteurs pour trois pays d'affectation ne sera prise qu'au vu d'une étude que la Commission est chargée d'effectuer».

6 Après une nouvelle enquête effectuée par l'Office statistique des Communautés européennes et des discussions entre la Commission et le Conseil, la Commission a proposé au Conseil, le 10 novembre 1978, de porter le coefficient correcteur pour l'Italie à 146,4 contre 102,3 pour la Belgique, avec effet rétroactif au 1er janvier 1978. Cette proposition a été suivie par l'adoption, par le Conseil, du règlement n° 3087/78 du 21 décembre 1978 (JO L 369, p. 10). A la même date, le Conseil a adopté le règlement n° 3084/78 (JO L 369, p. 1) portant le coefficient correcteur pour l'Italie à 146,8 contre 100 pour la Belgique à compter du 1er juillet 1978.

7 Le personnel intéressé a critiqué le règlement n° 3087/78 en ce qu'il fixe le coefficient correcteur à un niveau qui ne tiendrait pas compte du coût de la vie à Varèse et qu'il ne fait remonter qu'au 1er janvier 1978 la rétroactivité de ce coefficient.

8 En janvier 1979, la Commission a procédé à la liquidation des arriérés de rémunération résultant des règlements n^{os} 3087/78 et 3084/78.

9 Par deux réclamations en date des 26 mars et 6 avril 1979, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut, le requérant a demandé à la Commission de prendre les mesures appropriées pour compenser la perte de son pouvoir d'achat au cours des années 1976 et 1977.

10 Par lettre circulaire du 12 juillet 1979, la Commission a rejeté ces réclamations.

11 Le requérant a alors introduit le présent recours, par lequel il demande l'annulation de la décision de la Commission consistant à régler les arriérés de rémunération du requérant en les limitant à la date du 1er janvier 1978 et sans tenir compte du coût de la vie spécifique à la province de Varèse; de dire inapplicable à son égard, en tant qu'il limite sa rétroactivité au 1er janvier 1978, le règlement n^{o} 3087/78; et la condamnation de la Commission à payer au requérant à titre de dommages-intérêts un montant calculé comme si le coefficient correcteur actuellement admis avait été appliqué à partir du 1er janvier 1976, majoré d'intérêts.

Sur la recevabilité

12 La Commission fait valoir que le recours est irrecevable parce que la liquidation des arriérés effectuée en janvier 1979 aurait un caractère confirmatif par rapport aux liquidations mensuelles des rémunérations effectuées au cours des années 1976 et 1977 et ne constituerait pas par conséquent un acte pouvant être attaqué de manière autonome, d'autant qu'aucune réclamation n'aurait été présentée en son temps contre les liquidations de rémunérations relatives aux années en question.

13 Vu les circonstances de l'espèce, l'exception de la Commission ne saurait être retenue. En effet, bien que doive être sauvegardée l'application de la règle du statut qui prévoit l'introduction préalable de la réclamation administrative dans un délai relativement bref, il convient de prendre en considération que, du fait que les pourparlers étaient depuis de nombreux mois engagés entre le Conseil, la Commission et les organisations représentatives du personnel, le

requérant pouvait légitimement attendre la conclusion de ces pourparlers avant de s'inquiéter de leur résultat éventuellement négatif pour son traitement. En effet, les règlements du Conseil portant adaptation des coefficients correcteurs interviennent avec un certain retard, et ont donc normalement une application rétroactive, dont la durée n'est guère prévisible. Le Conseil a d'ailleurs reconnu lui-même, dans les considérants du règlement n° 1461/78, le caractère non définitif de l'adaptation du coefficient correcteur prévue par ce règlement pour trois pays d'affectation.

14 La thèse de la Commission, si elle était acceptée, aurait pour conséquence que le fonctionnaire qui s'estimait lésé par le retard du Conseil dans l'adaptation du coefficient correcteur aurait dû non seulement présenter une série de réclamations s'étendant éventuellement à plusieurs années, mais en outre, intenter une série de recours devant la Cour, faute de quoi il serait forclos. Cette thèse ne saurait être retenue. Les circonstances de l'affaire 15/73 (Kortner, Recueil 1974, p. 177), sur laquelle la Commission fonde sa thèse, ne sont en aucune manière semblables à celles de l'espèce.

15 En ce qui concerne la seconde exception soulevée par la Commission, qui a trait à la demande en réparation des dommages, il suffit de constater que la recevabilité de la demande en annulation entraîne celle de la demande en indemnisation lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de demandes strictement liées entre elles.

16 Il y a donc lieu de constater que le recours est recevable.

Sur le fond

17 En ce qui concerne la question du coefficient correcteur appliqué aux fonctionnaires en service à Ispra, le requérant poursuit deux objectifs. En premier lieu il vise à obtenir la révision du montant du coefficient correcteur qui, selon lui, devrait être calculé sur la base du coût de la vie au lieu exact d'affectation du fonctionnaire, en l'espèce la province de Varèse, et non pas automatiquement dans la capitale du pays considéré. Or, en l'espèce, le requé-

rant soutient que le coût de la vie dans la province de Varèse a été, au cours des années 1976 à 1978, sensiblement plus élevé que celui de Rome. En second lieu, le requérant demande que le coefficient correcteur pour l'Italie, fixé à 146,4 par le règlement n° 3087/78, soit appliqué rétroactivement au 1er janvier 1976.

18 Le requérant attaque les arriérés de traitement liquidés sur la base du règlement n° 3087/78 qui, selon lui, violeraient les articles 64 et 65 du statut, relatif au coefficient correcteur, l'article 24 du statut, relatif au devoir d'assistance de la Commission envers ses fonctionnaires, et le principe de non-discrimination et des règles qui imposent le respect des formes substantielles.

19 Le requérant développe donc tout d'abord le point selon lequel le règlement n° 3087/78 viole l'article 64 du statut en ce que les enquêtes de l'Office statistique des Communautés européennes en vue de la détermination du coefficient correcteur auraient été effectuées par référence aux conditions de vie dans la capitale, et non au lieu d'affectation, situé dans la province de Varèse.

20 Il doit être noté que, par le passé, le Conseil a interprété l'article 64 du statut dans le sens qu'il indiquerait comme lieu d'affectation non nécessairement la capitale du pays d'affectation mais, selon le cas, le lieu exact d'affectation. Ainsi le règlement n° 1/67/CECA, 988/67/CEE et 9/67/CEEA du Conseil, du 12 décembre 1967, a prévu deux coefficients tant pour la France (130,5 % pour Paris et pour certains départements et 122,5 % pour le reste du pays) que pour l'Italie (114 % pour Ispra et 114,5 % pour les reste du pays). Ce n'est que par la suite que le Conseil a décidé d'utiliser un seul coefficient pour chaque État membre.

21 Ce nouveau système contribue en réalite, dans la majeure partie des cas, à avantager les fonctionnaires ne résidant pas dans la capitale, le coût de la vie dans celle-ci étant généralement plus élevé qu'en province. Toutefois, il semble que ce ne soit pas le cas précisément en Italie, où l'enquête de l'office statistique comme les renseignements fournis par l'Institut italien de statistiques montrent que le coût de la vie à Varèse est supérieur à celui de Rome.

22 En effet, il ressort des chiffres mêmes communiqués par la Commission à partir des résultats de l'enquête de l'Office statistique effectuée à Varèse en

mai 1976 en prenant en considération 230 postes de dépenses (exceptions faites des loyers, du chauffage et de l'électricité qui ont fait l'objet d'une enquête ultérieure) que le coût de la vie dans cette province était de 7,66 % plus élevé qu'à Rome. Après la prise en compte du résultat de l'enquête effectuée à Varèse sur le niveau des loyers, la différence s'est réduite jusqu'à 2,76 %, ce qui représentait encore une différence sensible au sens de l'article 65, paragraphe 2, du statut. Il ressort par ailleurs de la motivation de la proposition de la Commission qui a conduit au règlement n° 3087/78 que cette dernière éprouvait elle-même des doutes sur le bien-fondé de la référence exclusive au coût de la vie à Rome, puisqu'elle avançait que «l'utilisation d'un seul coefficient correcteur par pays d'affectation, à savoir celui de la capitale, place les fonctionnaires affectés à Ispra dans une situation quelque peu particulière: il ressort des statistiques disponibles que l'évolution du coût de la vie à Rome a été moins rapide que celle constatée dans la région de Varèse. On peut en conclure que le niveau des prix à Rome est actuellement inférieur à celui de Varèse. Ce phénomène est plutôt rare dans les neuf États membres. Une enquête spécifique de prix Ispra pouvait dès lors se concevoir, vu la forte concentration de fonctionnaires à cet endroit. Il a toutefois semblé préférable à la Commission de ne pas innover en la matière et de se maintenir à la décision du Conseil de 1968 qui se réfère explicitement aux indices de prix de la capitale».

23 Dans ces conditions, afin de respecter la règle de l'article 64 du statut, selon laquelle il doit être tenu compte des conditions de vie aux différents «lieux d'affectation», il convient d'entendre cette expression comme indiquant non pas les seules capitales des États membres, mais les lieux exacts où se déroule l'activité d'un nombre suffisamment important de fonctionnaires et agents des Communautés.

24 Dès lors, il revient aux institutions communautaires, dans les cas où le coût de la vie dans un tel lieu d'affectation subit des variations plus grandes que celles qui se produisent dans la capitale de l'État en question, de déterminer des coefficients correcteurs distincts. En conséquence, le moyen du requérant relatif au calcul du coefficient correcteur affectant son traitement sur la base du coût de la vie dans la province de Varèse doit être considéré comme fondé.

25 En ce qui concerne la question de la rétroactivité du règlement n° 3087/78, le requérant fait valoir que celui-ci aurait dû être appliqué dès le 1er janvier 1976, des augmentations sensibles du coût de la vie s'étant produites dès cette année là.

26 En effet, il résulte des rapports de l'Office statistique des 17 et 29 juin 1976 et de sa note du 17 août suivant que des variations du coût de la vie par rapport à Bruxelles supérieures à 2 % étaient intervenues en 1976, tant à Rome que, dans une mesure plus grande, à Varèse.

27 La Commission laisse entendre à cet égard que l'article 65, paragraphe 2, du statut selon lequel, «en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximal de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif», doit être entendu comme impliquant un pouvoir discrétionnaire du Conseil de décider de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs.

28 Ce point de vue ne saurait être retenu. En effet, le libellé de l'article 65, paragraphe 2, exclut toute interprétation selon laquelle le Conseil ne serait pas tenu d'adapter les coefficients correcteurs dans un délai de deux mois après toute variation sensible du coût de la vie. Il y a lieu de rappeler que la Cour dans son arrêt du 6 octobre 1982 (Commission/Conseil, affaire 59/81, non encore publiée) à déclaré que le pouvoir du Conseil à cet égard était de constater s'il y a hausse sensible ou non du coût de la vie et, si la constatation est positive, d'en tirer les conséquences. Toute autre interprétation irait à l'encontre du but de la disposition en cause, qui est de garantir à tous les fonctionnaires le même pouvoir d'achat, quel que soit le lieu de leur affectation.

29 Dès lors, ce moyen est fondé.

30 Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens du requérant qui n'ont été invoqués qu'à titre subsidiaire.

31 Il y a donc lieu d'annuler le bulletin de rémunération du requérant du mois de janvier 1979, pour autant que celui-ci se limite à donner effet au règlement n° 3087/78 du Conseil, tant quant au montant de l'adaptation du coefficient correcteur qu'à la rétroactivité de cette adaptation et les décisions de rejet des réclamations du requérant y relatives. Le règlement n° 3087/78 n'est pas applicable au requérant pour autant qu'il ne tient pas compte du coût de la vie à Varèse et qu'il limite la rétroactivité de l'adaptation du coefficient correcteur au 1er janvier 1978.

32 Étant à prévoir que les institutions compétentes prendront les mesures nécessaires pour donner suite au présent arrêt, l'examen de la demande de réparation du dommage pécuniaire du requérant doit être reporté à une date à fixer ultérieurement, en cas de besoin.

33 Avant le 15 juillet 1983, la Commission fera rapport à la Cour sur les mesures qui ont été prises pour dédommager le requérant; le requérant sera mis en mesure d'y répondre.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **Sont annulés le bulletin de rémunération du requérant du mois de janvier 1979, pour autant que celui-ci se limite à donner effet au règlement n° 3087/78 du Conseil, tant quant au montant de l'adaptation du coefficient correcteur qu'à sa rétroactivité, et les décisions de rejet des réclamations du requérant. Le règlement n° 3087/78 n'est pas applicable au requérant pour autant qu'il ne tient pas compte du coût de la vie à Varèse et qu'il limite la rétroactivité de l'adaptation du coefficient correcteur au 1er janvier 1978.**

2) **La Commission fera rapport à la Cour avant le 15 juillet 1983 sur les mesures prises pour donner suite au présent arrêt.**

3) **L'examen de la demande de réparation du dommage pécuniaire du requérant est reporté à une date à fixer ultérieurement, en cas de besoin.**

4) **Les dépens sont réservés.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 décembre 1982.

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président de la première chambre

A. O'Keeffe

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaire 158/79, p. 4404)