ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 27 OCTOBRE 1981 [1]

Gerhard Venus et Wolfgang Obert contre Commission et Conseil des Communautés européennes

«Agents temporaires — Taux de change de la partie transférable de leur rémunération»

Affaires jointes 783 et 786/79

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Recours — Réclamation administrative préalable — Objet — Acte faisant grief émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination*
(Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

2. *Fonctionnaires — Recours — Acte faisant grief — Notion — Fiche de traitement appliquant une nouvelle réglementation en matière de rémunération*
(Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

1. Il ressort des articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires que la réclamation et, par conséquent, le recours ne peuvent être dirigés que contre un acte faisant grief émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

2. Constitue un acte susceptible de faire grief au sens du statut le bulletin de rémunération par lequel l'administration applique à un fonctionnaire de nouveaux réglements en matière de rémunération.

Dans les affaires jointes 783 et 786/79,

GERHARD VENUS ET WOLFGANG OBERT, agents temporaires de la Commission des Communautés européennes, en service auprès de l'entreprise commune «Joint European Torus (JET) Joint Undertaking» à Culham (RU), représentés et assistés par M[e] Ernest Arendt, avocat-avoué, 34B, rue Philippe-II, Luxembourg,

parties requérantes,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Joseph Griesmar, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

1 — Langue de procédure: le français.

et

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par son conseiller juridique, M. John Carbery, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Douglas Fontein, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet les conclusions figurant en termes de requêtes,

LA COUR (première chambre),

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

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

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

Le contexte réglementaire dans lequel s'inscrivent ces affaires s'analyse comme suit:

Dans sa version ayant eu cours jusqu'au 31 mars 1979, l'article 63 du statut des fonctionnaires stipulait que «la rémunération payée en une monnaie autre que le franc belge est calculée sur la base des parités acceptées par le FMI qui étaient en vigueur à la date du 1er janvier 1965». C'est également aux «parités FMI» qu'il était fait référence pour les opérations de transfert, prévues à l'article 17 de l'annexe VII, effectuées sur la demande des fonctionnaires désirant disposer, par

exemple dans leur pays d'origine, d'une partie de leur rémunération.

Ce système avait été arrêté à une époque où les taux de change étaient fixes, et son application s'est révélée satisfaisante aussi longtemps qu'ils le sont restés. Des complications sont apparues lorsque les monnaies ont commencé à fluctuer, c'est-à-dire à partir de 1971 environ. La solution adoptée à cette époque pour faire face à la situation a consisté à fixer le coefficient correcteur visé à l'article 64 du statut de telle manière qu'il reflète non seulement l'évolution du coût de la vie, mais également les fluctuations des monnaies. Elle tendait naturellement à abaisser le coefficient appliqué pour les pays à monnaie forte et, inversement, à l'élever pour les pays à monnaie faible, tels que l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande. La légalité de ce système a été contestée par l'avocat général Mayras dans ses conclusions dans l'affaire 26/74 (Gillet, Recueil 1975, p. 478), l'article 64 ayant manifestement été conçu, selon lui, et étant manifestement formulé dans l'idée que le coefficient devait uniquement compenser les variations du coût de la vie. Le système a toutefois donné satisfaction, dans la pratique, en ce qui concerne les salaires, et n'a entraîné aucune modification des salaires nets perçus par les fonctionnaires affectés ailleurs qu'en Belgique ou au Luxembourg, que la monnaie du pays soit forte ou faible.

En revanche, les transferts opérés par des fonctionnaires affectés dans des pays dont la monnaie était devenue «faible» vers des pays à monnaie «forte» donnaient lieu à un «bénéfice de change». Par ailleurs, le montant transféré de la rémunération se voyait, en l'état des textes statutaires, affecté du même coefficient correcteur que celui applicable à l'ensemble de la rémunération (à savoir celui valable pour le lieu d'affectation et destiné à tenir compte des conditions de vie particulières en ce dernier lieu). Une combinaison du coefficient correcteur élevé du lieu de la résidence et d'un paiement dans la monnaie du siège de l'institution (ainsi que l'autorisent, d'une part, l'article 82 du statut, concernant le coefficient correcteur et, d'autre part, l'article 45 de l'annexe VIII du statut, concernant le choix pouvant être opéré entre trois monnaies de paiement), permettait de réaliser un second bénéfice de change.

Dans le but de mettre un terme aux distorsions qu'engendrait le maintien, dans de statut, de la référence aux «parités FMI», la Commission a proposé au Conseil, le 1er avril 1977, une révision du statut comportant l'abandon des «parités FMI» et l'actualisation des taux de change (JO C 99, du 22 avril 1977, p. 5). Aux fins de cette actualisation, il était proposé, sous l'article 63 du statut, que la rémunération soit «calculée sur la base de la contre-valeur (de la monnaie de paiement) par rapport à l'unité de compte européenne à la date du 1er janvier 1977» (date elle-même susceptible de modification au moins une fois par an). Simultanément il était proposé, au sujet des transferts prévus à l'article 17 de l'annexe VII, qu'ils soient effectués «sur la base de la valeur de l'UCE déterminée à l'article 63» et que, d'autre part, les montants transférés soient «affectés du coefficient résultant du rapport existant entre le coefficient correcteur fixé

pour le pays dans lequel le transfert est effectué et le coefficient correcteur fixé pour le pays d'affectation du fonctionnaire».

Saisi de cette proposition et après avoir recueilli l'avis à son sujet de l'Assemblée et de la Cour de justice, le Conseil adopta le 21 décembre 1978 le règlement n° 3085/78, modifiant notamment, en ce qui concerne les parités monétaires à utiliser, le règlement n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés, et le règlement n° 2530/72 ainsi que le règlement n° 1543/73 relatifs à certaines mesures particulières (JO L 369, p. 6). Ce règlement réalise l'actualisation des parités visées à l'article 63 du statut, selon les modalités suivantes devant entrer en application le 1er avril 1979: le franc belge demeure la monnaie d'expression de la rémunération, mais est converti, aux fins d'un paiement dans une autre monnaie, «sur la base des taux de change utilisés par l'exécution du budget général des Communautés à la date du 1er juillet 1978». En ce qui concerne le coefficient correcteur appelé à affecter les montants transférés, le règlement n° 3085/78 a repris la formulation figurant à la proposition du 1er avril 1977.

Parallèlement à l'actualisation des taux de change, il y avait lieu de modifier les valeurs des coefficients correcteurs correspondant aux divers lieux d'affectation, de manière à ce que tout fonctionnaire (ou agent temporaire), affecté ailleurs qu'en Belgique ou au Luxembourg, voie sa rémunération d'avril 1979 demeurer au même niveau que sa rémunération du mois précédent ce qui a été fait par le règlement du Conseil n° 3086/78, du 21 décembre 1978, portant adaptation des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes à la suite de la modification des dispositions du statut concernant les parités monétaires à utiliser dans l'application du statut (JO L 369, p. 8). Le point de départ (montant de la rémunération libellé en francs belges, monnaie d'expression) restant en effet par hypothèse inchangé, pour ce qui est des opérations de liquidation, et le point d'arrivée (montant en monnaie nationale de paiement) devant d'autre part demeurer normalement égal à lui-même, il y avait donc lieu, à partier du moment où l'un des paramètres (taux de change), intervenant dans la liquidation, était modifié, d'ajuster le second paramètre (coefficient correcteur) de manière à assurer la neutralité de l'opération.

Les requérants, de nationalité allemande, agents temporaires auprès du Joint European Torus (JET) Joint Undertaking, se plaignent du préjudice que leur cause la remise en ordre décidée par les règlements nos 3085/78 et 3086/78 et qui entraîne, à leur détriment, un renchérissement des opérations de transfert au titre le l'article 17 de l'annexe VII au statut, telles qu'elles sont effectuées sur leur demande par l'entremise de l'institution.

Or, dans les offres d'emploi signées respectivement le 8 novembre et 13 décembre 1978 (M. Venus) et le 27 octobre 1978 (M. Obert) par le chef du personnel du «JET», il était précisé que la rémunération proposée se décomposait en une partie payable en livres sterling au lieu de travail au taux de 1 UKL = 140 BFR et d'une autre partie, dite partie transférable, payable en DM dans le pays d'origine au taux de 1 DM = 13,66 BFR.

Sous l'effet de la nouvelle réglementation, le taux de change du DM par rapport au BFR est passé de 12,50 à 15,76 BFR, les transferts du Royaume-uni, pays d'affectation, vers la république fédérale d'Allemagne, pays d'origine, s'effectuent dorénavant sur la base de 1 UKL = 6,096 DM alors qu'auparavant 1 UKL transférée valait (140 : 13,66 =) 10,24 DM. C'est ainsi que, pour un même transfert de 1000 DM, la contre-valeur qui, sur la base des anciens taux de change, correspondait en mars 1979 à 97,57 UKL (correspondant à 13 660 BFR), passait en avril à 164,05 UKL, eu égard aux nouveaux taux prévus à l'article 63 du statut (1 UKL = 3,86 DM) et à la correction découlant du coefficient correspondant au rapport entre le nouveau coefficient correcteur «Allemagne» (98,7) et le nouveau coefficient correcteur «Royaume-Uni» (62,5).

Dans le cas de M. Venus, dont les transferts d'avril 1979 portent sur 4318,96 DM, le renchérissement se monte à

709,38 UKL (contre-valeur en avril du montant transféré)
— 421,40 UKL (contre-valeur en mars du montant transféré)
287,98 UKL.

Dans le cas de M. Obert, dont les transferts portent sur 4 363,03 DM, le renchérissement se monte à

716,61UKL (contre-valeur en avril du montant)
— 425,70 UKL (contre-valeur en mars du montant)
290,91 UKL.

Par circulaire du 4 avril 1979, le chef du personnel du «JET Joint Undertaking» informa le personnel Euratom et JET qu'à partir du 1er avril 1979 de nouvelles règles de calcul de la partie transférable de la rémunération, c'est-à-dire les règlements nos 3085/78 et 3086/78, entraient en vigueur.

Dès avant la diffusion de cette circulaire, les requérants ont adressé à la Commission une réclamation portant la date du 26 mars 1979. Par cette réclamation les requérants revendiquaient la non-application des susdits règlements ou à tout le moins la mise en place de «mesures transitoires appropriées».

La Commission a répondu le 12 juillet 1979 aux intéressés, d'une part, qu'elle ne pourrait pas, sans excès de pouvoir, ne pas appliquer des règlements du Conseil régulièrement entrés en vigueur et, d'autre part, qu'elle approuvait quant au fond les réformes statutaires intervenues.

Les présents recours ont été enregistrés au greffe de la Cour respectivement le 22 octobre 1979 (dans le cas de la requête Venus 783/79) et le 26 octobre 1979 (dans le cas de la requête Obert 786/79).

Par ordonnance du 13 décembre 1979, la Cour (première chambre) a décidé de joindre les affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

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

II — Conclusions des parties

Les *parties requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

1) dire nulle sinon non-applicable aux requérants la décision de l'employeur aux termes de laquelle le taux de conversion de la partie transférable de leur rémunération est fixé à 1 UKL = 6,09 DM;

2) dire au contraire que le taux de conversion de cette partie transférable est celui contractuellement fixé entre parties, soit 1 UKL = (140 : 13,60) = 10,24 DM;

3) condamner la Commission à rembourser aux requérants la perte de salaire subie du fait et depuis l'application de la réglementation litigieuse;

4) condamner les défenderesses aux frais et dépens de l'instance.

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

1) rejeter les présents recours comme irrecevables;

2) subsidiairement les rejeter comme non fondés.

Le *Conseil*, dans un mémoire incident présenté en vertu de l'article 91 du règlement de procédure, conclut à ce qu'il plaise à la Cour déclarer non recevables à son égard les recours.

III — Moyens et arguments des parties

Les *requérants* font valoir que leurs droits et obligations dans leur capacité d'agents temporaires découlent en premier lieu de leur contrat d'engagement et non du statut des fonctionnaires (affaire 25/68, Schertzer/Parlement, Recueil 1977, p. 1729).

Les offres d'emploi acceptées par les requérants auraient précisé que le taux de conversion de la partie de la rémunération transférable en république fédérale d'Allemagne avait été fixé à 1 DM = 13,66 BFR.

Les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 auraient eu pour effet de modifier unilatéralement le taux de conversion conventionnel, et dès lors l'employeur aurait violé les droits des requérants valablement acquis par contrat.

Les requérants soutiennent qu'ils ont quitté leur emploi et leur famille en république fédérale d'Allemagne pour accepter les postes offerts par la Commission sur la foi des propositions concrètes et chiffrées qui leur avaient été soumises lors des pourparlers ayant précédé leur engagement. La possibilité de transférer dans leur pays d'origine, où d'importantes obligations financières continueraient à peser sur eux, une partie substantielle de leur traitement au taux de 1 DM = 13,66 BFR, aurait emporté leur consentement et devrait dès lors être considérée comme un élément essentiel de celui-ci.

Les requérants font valoir qu'il serait contraire au principe général de la sécurité juridique qu'ils soient exposés à un bouleversement de situation provoqué par une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer l'acceptation de leur poste.

Les requérants estiment, en second lieu, que l'employeur en changeant unilatéralement leurs conditions de rémunération a violé la règle, proclamée par la Cour dans son arrêt du 5 juin 1973 (affaire 81/72, Commission/Conseil, Recueil 1973, p. 575) de la protection de la confiance légitime que les administrés peuvent avoir dans le respect, par l'autorité, des ses engagements.

La *Commission*, dans son mémoire en défense, fait valoir que la recevabilité des présents recours apparaît douteuse, et ce à plus d'un titre.

La Commission remarque que les requérants sollicitent l'annulation de la «décision de l'employeur aux termes de

laquelle le taux de conversion de la partie transférable de la rémunération est fixé à 1 UKL = 6,09 DM» sans préciser la date et la nature de la décision attaquée. La Commission estime dès lors qu'il convient d'envisager trois hypothèses:

— Première hypothèse: les recours tendent à ce que soient déclarés nuls et non-applicables les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 du Conseil.

La Commission constate que, dans cette hypothèse, les présents recours seraient irrecevables vu l'ordonnance de la Cour du 4 octobre 1979 dans l'affaire 48/79 (Ooms et autres/Commission, Recueil 1979, p. 3121) dans laquelle la Cour a précisé:

«Selon l'article 91, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, les recours de fonctionnaires introduits dans le cadre de l'article 179 CEE doivent être dirigés contre l'autorité investie du pouvoir de nomination et viser des actes ou omissions qui *émanent de cette autorité* et font grief aux requérants. Le recours ne satisfait pas à cette condition puisqu'il vise à l'annulation d'un règlement du Conseil . . .

En outre, les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 ne constituant ni une décision dont les requérants sont les destinataires, ni une décision qui, bien que prise sous l'apparence d'un règlement, les concernerait directement et individuellement, le recours est également irrecevable en tant qu'il serait fondé sur l'article 173 CEE.»

— Deuxième hypothèse: les recours tendent à l'annulation de la circulaire du 4 avril 1979 émanant des services administratifs du JET.

La Commission soutient que cette note d'information ne constitue pas un acte susceptible de recours. Elle se présenterait comme un document à portée purement explicative en ce qui concerne le contenu et les conséquences de nouvelles dispositions statutaires ayant pour objet de fournir des «éclaircissements» sur les conséquences des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78. Donc, selon la Commission, la note d'information ne constitue pas un acte faisant grief susceptible de recours. La Commission estime que la notion d'acte faisant grief est intimement liée à celle d'intérêt à agir mais, selon elle, les requérants n'auraient aucun intérêt à voir annuler la circulaire en cause, dont ni la légalité ni même l'existence ne conditionneraient la légalité des décisions ultérieures de liquidation des rémunérations, décisions prises en exécution, non pas de la circulaire, mais des nouvelles dispositions statutaires.

Le grief dont se plaindraient les requérants serait dès lors à rechercher non pas dans l'acte de base, les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78, ni dans la circulaire à portée explicative du 4 avril 1979, mais dans les décisions de liquidation des rémunérations d'avril occasionnant la prétendue perte.

— Troisième hypothèse: les recours tendent à l'annulation des décisions individuelles de liquidation des rémunérations afférentes au mois d'avril 1979 qui, pour la première fois, ont fait application des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78.

La Commission constate que les recours n'apparaissent pas recevables sous cette troisième hypothèse parce que la liquidation des rémunérations des requérants afférentes au mois d'avril n'aurait pas fait de leur part l'objet d'une réclamation. Par leur réclamation du 26 mars 1979

dirigée contre les règlements nos 3085/78 et 3086/78, les requérants auraient demandé que la réglementation ne leur soit pas appliquée. Cette réclamation ayant été rejetée, il aurait appartenu aux requérants de former une réclamation dirigée contre la décision de liquidation elle-même. Une telle réclamation n'aurait cependant jamais été introduite.

Pour les motifs susvisés, la Commission estime que le premier chef du recours est irrecevable.

Quant au second chef de conclusions tendant au remboursement de la prétendue perte de salaire, la Commission estime qu'il est également irrecevable vu l'irrecevabilité du premier chef du recours.

La Commission se fonde sur l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1967 (affaire 4/67, Collignon-Müller/Commission Recueil p. 470) dans laquelle la Cour a dit que «l'irrecevabilité d'une demande en annulation entraîne celle d'une demande en indemnité étroitement liée avec la demande en annulation».

Les *requérants*, dans leur mémoire en réplique, font valoir qu'ils ont déposé non seulement une réclamation le 26 mars 1979 mais également une réclamation collective, en date du 15 mars 1979, signée par tous les agents Euratom du JET. En plus, ils remarquent que la Commission, dans son examen quant à la recevabilité du recours, omet de mentionner la décision explicite de rejet de la réclamation administrative, signée par M. Tugendhat en date du 12 juillet 1979.

Quant à la recevabilité du recours, les requérants estiment qu'il est faux d'affirmer, comme le fait la Commission, que la note d'information du 4 avril 1979 est un document à portée purement explicative et donc non susceptible d'être attaquée devant la Cour. Par cette note d'explication, l'employeur aurait en effet porté à la connaissance du personnel du JET Joint Undertaking que, à partir du 1er avril 1979, les nouvelles règles relatives aux méthodes de calcul des rémunérations et taux de transferts établies par les règlements nos 3085/78 et 3086/78 seraient également applicables aux rémunérations versées par le JET. Par conséquent, la note du 4 avril 1979 aurait porté à la connaissance des requérants, pour la première fois, les nouveaux taux devant être appliqués aux transferts du personnel contractuel du JET. Cette note ne serait donc pas de nature simplement explicative.

Les requérants soutiennent qu'il était impossible de diriger leur recours contre les fiches de traitement, parce qu'ils auraient dû déposer chaque mois, à partir du mois d'avril, une réclamation administrative contre leur décompte mensuel de salaire jusqu'à ce que la Cour ait finalement rendu une décision sur le recours.

Les requérants estiment que la Commission a été valablement saisie du litige par les deux réclamations administratives des 15 et 26 mars 1979. Selon eux, le but de l'article 91, paragraphe 2, qui a pour objet de permettre et de favoriser un règlement amiable du différend surgi entre les fonctionnaires ou agents et l'administration, aurait donc été atteint. Dès lors, il aurait été superflu de déposer de nouvelles réclamations contre les décisions ultérieures de l'employeur, et notamment contre la note d'information du 4 avril 1979 ainsi que contre les fiches de paye mensuelles.

Les requérants estiment que les règlements du Conseil peuvent être attaqués indirectement par les fonctionnaires par la voie de l'exception d'illégalité (article 184 du traité).

Pour tous ces motifs, les requérants sont d'avis que le recours est recevable. Par conséquent, leur demande en réparation du préjudice subi du fait de l'entrée en vigueur des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 serait également recevable. Les requérants estiment que la demande en réparation découle implicitement mais non nécessairement de la demande en annulation.

La *Commission*, dans son mémoire en duplique, remarque que les règlements ne peuvent pas être attaqués en vertu de l'exception d'illégalité prévue à l'article 184 du traité, vu que les recours ne seraient recevables dans le cadre ni de l'article 179 ni de l'article 173 du traité. Les recours de fonctionnaires introduits dans le cadre le l'article 179 devraient être dirigés contre l'autorité investie du pouvoir de nomination et viser des actes ou ommissions qui émanent de cette autorité, condition non remplie lorsque le recours est dirigé contre un règlement du Conseil.

En outre, comme les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 ne constitueraient pas une décision dont les requérants sont les destinataires, le recours serait également irrecevable en tant qu'il serait fondé sur l'article 173 du traité.

La Commission fait valoir que la note d'information du 4 avril 1979 ne constitue pas un acte faisant grief, susceptible de recours. Cette note ne pourrait pas avoir la nature d'une décision générale ayant pour objet de rendre applicables à une partie du personnel de la Commission les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78. La Commission estime que ces règlements, obligatoires et exécutoires par eux-mêmes, se sont imposés en effet dès leur mise en application à l'égard de l'ensemble du personnel. Les requérants devraient savoir que leur situation est régie par le «régime applicable aux autres agents» et l'article 17 de l'annexe VII, qui règle en liaison avec l'article 63 du statut les modalités selon lesquelles le fonctionnaire peut transférer une partie de sa rémunération. Ils auraient dû savoir que ces dispositions avaient été modifiées par les règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78. La Commission rejette dès lors l'argument des requérants selon lequel la note d'information du 4 avril 1979 «... équivaut à (leur) égard à la décision dont (ils) demandent l'annulation et dont (ils) ne connaissent pas la date et la nature exactes».

La Commission rejette également l'argument des requérants portant sur la nécessité qu'il y aurait eu de déposer chaque mois, à partir du mois d'avril, une réclamation administrative contre leur décompte mensuel de salaire. Selon la Commission, une réclamation puis un recours dirigés contre la fiche de traitement relative au mois d'avril 1979 auraient valu réclamation et recours contre les fiches de traitement ultérieures.

Quant à l'observation des requérants selon laquelle le recours est également dirigé contre la décision de la Commission du 12 juillet 1979 portant rejet explicite de leur réclamation, la Commission constate que la jurisprudence constante de la Cour indique qu'un tel recours devrait être irrecevable (arrêt du 8 février 1973, affaire 33/72, Gunnella/Commission, Recueil 1973, p. 475, et arrêt du 15 juin 1976, affaire 1/76, Mack/Commission, Recueil 1976, p. 1017). Les actes faisant grief consisteraient en des actes susceptibles d'affecter directement une situation juridique déterminée (arrêt du 10 décembre 1969, affaire 32/68, Grasselli/Commission, Recueil 1969, p. 505).

Un acte confirmatif, comme la décision de la Commission du 12 Juillet 1979, serait celui par lequel l'autorité investie

du pouvoir de nomination, préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, confirme dans sa réponse la décision contre laquelle la réclamation est dirigée. Le recours devrait être dirigé contre la décision faisant grief et non pas contre l'acte confirmatif.

Le *Conseil*, dans sa demande d'exception d'irrecevabilité, soutient que l'acte faisant grief est une mesure administrative prise par la Commission, à savoir l'application à partir du 1er avril 1979 aux requérants des taux de conversion de la partie transférable de leur rémunération, tels qu'ils résultent des règlements nos 3085/78 et 3086/78. L'application de ces taux, selon le Conseil, incomberait à la Commission en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents du JET Joint Undertaking, recrutés par elle. Dans ces conditions, le Conseil estime que les requêtes ne sauraient être considérées commes des recours directs contre le Conseil.

L'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires disposerait que la Cour est compétente pour statuer «... sur tout litige entre les Communautés et l'une des personnes visées au présent statut et portant sur la légalité d'un acte faisant grief à cette personne au sens de l'article 90, paragraphe 2». Cette dernière disposition préciserait la notion d'acte faisant grief en indiquant que l'autorité investie du pouvoir de nomination doit avoir pris une telle décision ou s'être abstenue de prendre une mesure imposée par le statut. Le Conseil fait valoir dès lors que, n'étant pas l'autorité investie du pouvoir de nomination quant aux requérants, un acte de sa part ne pourrait constituer un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut.

Quant à la demande des requérants visant à ce que la Commission soit condamnée à leur rembourser la perte de salaire subie du fait de et depuis l'application des règlements nos 3085/78 et 3086/78, le Conseil se fonde sur la jurisprudence de la Cour (arrêt du 20 octobre 1975, affaire 9/75, Meyer-Burckhardt/Commission, Recueil 1975, p. 1171, et arrêt du 17 février 1977, affaire 48/76, Reinarz/Commission et Conseil, Recueil 1977, p. 291) pour soutenir que les actions introduites par les requérants en matière de responsabilité non contractuelle ne sont pas recevables pour les mêmes raisons que celles qui sont déjà exprimées en matière de recours en annulation fondé sur l'article 91 du statut.

Les *requérants*, dans leur réponse à la demande d'irrecevabilité soulevée par le Conseil, affirment qu'ils n'entendent pas exercer un recours direct contre le Conseil mais croient qu'il est opportun que le Conseil, comme auteur des règlements mis en question dans le recours, puisse s'exprimer sur les motifs d'illégalité reprochés.

Les requérants estiment que les conditions de recevabilité de l'article 184 du traité sont remplies.

Le recours serait dirigé, à titre principal, contre une décision faisant grief émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination, celle-ci, ayant été préalablement saisie du litige conformément à l'article 90, paragraphe 2, du statut. Cette décision faisant grief aurait été prise sur la base de deux règlements du Conseil. Il en résulterait, selon les requérants, que les conditions de recevabilité de l'article 91 du statut et celles de l'article 184 du traité sont remplies.

En ce qui concerne un recours en matière de responsabilité extra-contractuelle au titre de l'article 215, paragraphe 2, du traité, les requérants affirment

qu'ils ne prétendent exercer un tel recours ni contre le Conseil ni contre la Commission. D'après les requérants, l'obligation de la Commission de les indemniser de leurs pertes de salaire trouverait sa source dans la violation du contrat d'emploi. Ce contrait existerait entre la Commission et les requérants, et ne poserait dès lors aucun problème pour le Conseil.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries au cours des audiences des 19 et 20 février 1981.

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

En droit

1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour respectivement le 22 octobre 1979 et le 26 octobre 1979, les requérants, le docteur G. Venus et le docteur W. Obert, agents temporaires de la Commission, en service auprès de l'entreprise commune «Joint European Torus (JET), Joint Undertaking» au Royaume-Uni, ont introduit, en vertu de l'article 91 du statut des fonctionnaires (ci-après le statut), des recours en annulation de la décision de la Commission aux termes de laquelle le taux de conversion de la partie transférable de leurs rémunérations était fixé à 1 UKL = 6,09 DM.

2 Par décision du Conseil du 30 mai 1978 (JO L 151, p. 10), a été constitué une entreprise commune dénommée: «Joint European Torus (JET), Joint Undertaking» (ci-après JET), ayant pour objet de construire, faire fonctionner et exploiter une grande machine torique du type tokamak et ses installations annexes. L'article 2 de la décision prévoit que les statuts de JET, annexés à la décision, sont adoptés. L'article 8.5 des statuts établit entre autres que, sauf décision contraire dans certains cas particuliers, le personnel est recruté par la Commission sur des postes temporaires conformément au «Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes» (ci-après le régime) et affectés par la Commission à l'entreprise.

3 Le requérant Venus est de nationalité allemande. Il est physicien diplômé et docteur en sciences naturelles de l'université technique de Munich. Il a été engagé comme agent temporaire, affecté à JET avec classification de grade A 4, échelon 1, sur la base d'offres d'emploi datées respectivement du

8 novembre 1978 et du 13 décembre 1978. Dans l'offre du 13 décembre 1978, il a été précisé que de son traitement total, exprimé en francs belges et s'élevant à 155 842 BFR par mois, il pouvait transférer dans son pays d'origine 35 %, soit 54 545 BFR, à un taux qui aurait pour conséquence que le coût réel du transfert ne serait que de 389,60 UKL, ce qui laisserait au requérant un solde de traitement de 723,56 UKL. Le requérant a accepté l'offre et a conclu avec la Commission un contrat écrit en date du 13 décembre 1978.

4 Le requérant Obert est de nationalité allemande. Il est physicien diplômé de l'université de Karlsruhe. Il a été engagé comme agent temporaire, avec classification au grade A 5, échelon 3, sur la base d'une offre d'emploi datée du 27 octobre 1978 et accompagnée d'un calcul de sa rémunération nette, où il était précisé que de son traitement total, exprimé en francs belges et s'élevant à 157 247 BFR par mois, il pouvait transférer dans son pays d'origine 35 %, soit 55 036 BFR, à un taux qui aurait pour conséquence que le coût réel du transfert ne serait que de 458,63 UKL, ce qui lui laisserait un solde de traitement de 664,56 UKL. Le requérant a accepté l'offre et a conclu avec la Commission un contrat écrit en date du 21 novembre 1978.

5 Les contrats conclus avec les requérants disposaient que ceux-ci seraient liés par les dispositions applicables aux agents temporaires au sens de l'article 2 a) du régime.

6 Les dispositions concernant la rémunération et le remboursement de frais de ces personnels figurent au chapitre 5 du régime. L'article 27, qui fait partie de ce chapitre, prévoit que les articles 16 et 17 de l'annexe VII du statut leur sont applicables par analogie.

7 Les requérants ont donc transféré régulièrement par l'entremise de la Commission une partie de leurs émoluments dans la monnaie de leur pays d'origine en vertu de l'article 17 de l'annexe VII du statut.

8 Le 21 décembre 1978, le Conseil a adopté le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3085/78 (JO L 369, p. 6) qui prévoit dans son article 1 que l'article 63 du statut est remplacé par le texte suivant:

«La rémunération des fonctionnaires est exprimée en francs belges. Elle est payée dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions.

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.

Cette date est modifiée, lors de l'examen annuel du niveau des remunérations prévu à l'article 65, par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée prévue au paragraphe 2 deuxième alinéa premier tiret de l'article 148 du traité CEE et de l'article 118 du traité Euratom.

Sans préjudice de l'application des articles 64 et 65, les coefficients correcteurs fixés en vertu de ces articles sont, en cas de modification de la date précitée, ajustés par le Conseil, qui statuant selon la procédure visée au troisième alinéa, corrige l'effet de la variation du franc belge par rapport aux taux visés au deuxième alinéa.»

9 L'article 2 du règlement dispose:

«A l'annexe VII du statut, l'article 17 est remplacé par le texte suivant:

Article 17

1. Les sommes dues au fonctionnaire sont payées au lieu et dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions.

2. Dans les conditions fixées par une réglementation établie d'un commun accord par les institutions des Communautés après avis du comité du statut, le fonctionnaire peut:

a) faire transférer régulièrement, par l'entremise de l'institution dont il relève, une partie de ses émoluments ne dépassant pas le montant qu'il perçoit au titre de l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation:

— soit dans la monnaie de l'État membre dont il est ressortissant;

— soit dans la monnaie de l'État membre dans lequel se trouve situé son domicile propre ou la résidence d'un membre de sa famille à charge;

— soit 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;

b) faire effectuer des transferts réguliers dépassant le plafond indiqué sous a) in limine pour autant qu'ils soient destinés à couvrir des dépenses résultant notamment de charges régulières et prouvées que l'intéressé aurait à assumer en dehors du pays du siège de son institution ou du pays où il exerce ses fonctions;

c) être autorisé, à titre tout à fait exceptionnel et pour des cas dûment justifiés, à faire transférer, indépendamment des transferts réguliers précités, les montants dont il désirerait pouvoir disposer dans les monnaies visées sous a).

3. Les transferts prévus au paragraphe 2 s'effectuent aux taux de change visés à l'article 63 deuxième alinéa du statut; les montants transférés 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.»

10 D'après l'article 4 du règlement n° 3085/78, celui-ci entre en vigueur le 1er janvier 1979 et est applicable à partir du 1er avril 1979.

11 Le 21 décembre 1978, le Conseil a également adopté le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3086/78 portant adaptation des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes à la suite de la modification des dispositions du statut concernant les parités monétaires à utiliser dans l'application du statut. L'article 1, paragraphe 1, du règlement, fixe, entre autres, le coefficient correcteur applicable aux rémunérations pour la république fédérale d'Allemagne à 98,7 et pour le Royaume-Uni à 62,5.

12 Par l'effet de la nouvelle réglementation, le taux de change du DM par rapport à la livre britannique est passé de 1 UKL = 10,24 DM à 1 UKL = 6,096 DM et, par conséquent, l'application de cette réglementation a entraîné, selon les requérants, une perte substantielle de leur salaire effectif, le montant transféré en DM restant le même mais le solde versé en livres britanniques étant diminué.

13 En vertu de l'article 46 du régime, les dispositions du titre VII (c'est-à-dire les articles 90 et 91) du statut relatives aux voies de recours sont applicables par analogie aux requérants.

14 Par lettre du 15 mars 1979, les requérants, ainsi que d'autres agents scientifiques du JET, ont adressé au Conseil du JET une demande collective l'invitant à établir un régime intérimaire qui éviterait la réduction de leur salaire effectif.

15 Par lettres individuelles datées du 26 mars 1979, les requérants ont demandé que la réglementation litigieuse ne leur soit pas appliquée ou que la Commission applique dans leur cas des mesures intérimaires compensatoires.

16 Par lettre du 12 juillet 1979, la Commission a répondu, d'une part, qu'elle ne pouvait pas, sans excès de pouvoir, ne pas appliquer des règlements du Conseil régulièrement entrés en vigueur et, d'autre part, qu'elle approuvait quant au fond les réformes statutaires intervenues.

17 Les requérants ont alors introduit leurs recours dirigés tant contre le Conseil que contre la Commission. Ils demandent à la Cour de dire nulle, sinon non applicable à leur égard, la décision de leur employeur aux termes de laquelle le taux de conversion de la partie transférable de leur rémunération est fixé à 1 UKL = 6,09 DM, de dire au contraire que le taux de conversion de cette partie transférable est celui contractuellement fixé entre parties, soit 1 UKL = 10,24 DM, et de condamner la Commission à leur rembourser la perte de salaire subie du fait de la réglementation litigieuse.

18 Les requérants font valoir deux moyens. Le premier est tiré de la violation de droits acquis. Selon les requérants, le régime applicable aux agents temporaires repose sur leur contrat d'engagement. Les droits et obligations des requérants découleraient donc en premier lieu de leur contrat d'engagement et non du régime. Les conditions de rémunération auraient fait en l'occurrence l'objet d'une convention spéciale entre parties. Les différents éléments de cette rémunération auraient été détaillés dans les offres d'emploi du 26 octobre 1978 (Obert) et des 8 novembre et 13 décembre 1978 (Venus). Ces droits et obligations ne pourraient être modifiés unilatéralement par la réglementation litigieuse, et l'employeur aurait donc violé les droits que les requérants avaient valablement acquis par contrat.

19 Le second moyen est tiré de la violation de la confiance légitime que tout fonctionnaire peut avoir dans l'autorité qui l'emploie. Les requérants auraient quitté leur emploi, et, dans le cas de M. Venus, sa famille, pour accepter le poste offert par la Commission, sur la foi des propositions concrètes et chiffrées qui leur avaient été soumises lors des pourparlers ayant précédé leur engagement; la possibilité de transférer dans leur pays d'origine, où d'importantes obligations financières continueraient à peser sur eux, une partie substantielle de leur traitement au taux précisé dans les offres d'emploi aurait emporté leur consentement et devrait dès lors être considérée comme un élément essentiel de leur engagement. Il serait contraire au principe général de la sécurité juridique que les requérants soient exposés à un bouleversement de situation provoqué par une atteinte aux conditions fondamentales de nature à déterminer l'acceptation de leur poste.

Sur la recevabilité

20 Par mémoire déposé au greffe de la Cour, le 14 janvier 1980, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité, en vertu de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour. Ni l'objet des requêtes, ni les conclusions de celles-ci ne mettraient en cause un acte du Conseil. Le Conseil ne serait pas l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à l'égard des requérants. D'ailleurs, les requérants n'auraient jamais adressé au Conseil de réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. En ce qui concerne la demande de condamnation de la Commission au remboursement de la perte de traitement subie du fait et depuis l'application de la réglementation liti-

gieuse, hormis le fait que cette demande vise la Commission expressément, l'action des requérants en matière de responsabilité non contractuelle serait également irrecevable. Les dommages prétendument subis par les requérants seraient à considérer comme une conséquence directe de l'application de la décision dont la nullité est invoquée, et, dans ces circonstances, l'action en responsabilité se confondrait avec le recours en annulation.

21 Les requérants répondent au Conseil qu'ils n'entendent pas exercer un recours direct contre un de ses actes, mais ajoutent qu'ils ont cru devoir mettre en cause indirectement le Conseil, qui est l'auteur des règlements litigieux. Ils déclarent qu'ils ne prétendent pas et n'ont jamais prétendu exercer un recours en matière de responsabilité non contractuelle au titre de l'article 215 du traité, ni contre le Conseil ni contre la Commission.

22 L'exception doit être retenue. Il ressort en effet des articles 90 et 91 du statut que la réclamation et, par conséquent, le recours ne peuvent être dirigés que contre l'AIPN, et que l'acte faisant grief doit émaner de cette autorité.

23 La Commission, dans son mémoire en défense, soulève également l'irrecevabilité du recours. Elle envisage trois hypothèses en ce qui concerne la demande d'annulation de la «décision de l'employeur aux termes de laquelle le taux de conversion de la partie transférable de la rémunération est fixé à 1 UKL = 6,09 DM». Dans l'hypothèse où les recours tendraient à l'annulation des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78, ils ne viseraient pas un acte de l'AIPN, et seraient donc irrecevables de ce chef. Dans l'hypothèse où les recours viseraient l'annulation de la circulaire du 4 avril 1979, émanant des services administratifs du JET, les recours seraient également irrecevables: d'abord parce que cette circulaire serait un document purement explicatif en ce qui concerne le contenu et les conséquences des nouvelles dispositions statutaires et ne pourrait donc constituer un acte faisant grief au sens de l'article 90 du statut; ensuite, parce que les requérants n'auraient introduit aucune réclamation à l'encontre de la circulaire. Dans une troisième hypothèse, enfin, où les recours tendraient à l'annulation des décisions individuelles de liquidation des rémunérations afférentes au mois d'avril 1980, ils seraient également irrecevables, parce que la liquidation des rémunérations des requérants afférentes au mois d'avril n'aurait pas fait de leur part l'objet d'une quelconque réclamation. L'irrecevabilité de la demande en annulation entraînerait l'irrecevabilité de la demande en indemnité liée à la première demande.

24 Les requérants répondent que la Commission ne peut, sans se contredire, reprocher aux requérants de ne pas avoir déposé une réclamation administrative préalable contre une décision qu'elle affirme ne pas pouvoir annuler ni modifier. La Commission aurait été valablement saisie du litige par les réclamations administratives des 15 et 26 mars 1979, et il en résulterait que les recours, en tant qu'ils sont dirigés contre la décision de l'employeur de liquider leur rémunération en conformité avec les règlements litigieux, seraient recevables, et par conséquent que leur demande en réparation du préjudice subi du fait de cette décision serait également recevable.

25 Le recours en tant que dirigé contre la Commission est également irrecevable. Les réclamations des requérants datent du mois de mars 1979. Ce n'est que le 15 avril 1979, en établissant le bulletin de rémunération pour le mois d'avril 1979, que la Commission a appliqué les nouveaux règlements et a ainsi fait le premier acte susceptible de faire grief aux requérants au sens du statut. Les réclamations étaient dès lors prématurées. Après la réception de leurs bulletins de rémunération pour le mois d'avril 1979, les requérants n'ont jamais présenté de réclamations en application de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre cet acte. Si les réclamations des 15 et 26 mars sont à considérer comme des demandes au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, invitant la Commission à prendre une décision à leur égard, les requérants n'ont pas présenté de réclamations au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre le refus de la Commission de prendre une telle décision, que ce refus soit constitué par la lettre circulaire du 4 avril 1979 ou par la lettre du 12 juillet 1979. En l'absence d'une réclamation présentée régulièrement en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut, suite à un acte faisant grief, les recours sont irrecevables.

26 Il est regrettable que la Commission ait communiqué aux requérants, dans les offres d'emploi des 27 octobre et 13 décembre 1978, des précisions sur les taux applicables aux transferts, taux qu'elle savait devoir être sensiblement affectés par les règlements qu'au moment de ces offres d'emploi elle demandait avec insistance au Conseil d'adopter avant la fin de l'année 1978. Toutefois, cette circonstance n'a aucune influence sur la recevabilité des recours.

27 Compte tenu des considérations qui précèdent, les recours doivent être rejetés comme irrecevables.

Sur les dépens

28 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

29 Toutefois, ayant par les termes de ses offres d'emploi influencé les requérants à présenter des recours, la Commission est condamnée à supporter les dépens de l'instance.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

déclare et arrête:

1) Les recours sont rejetés comme irrecevables.

2) La Commission est condamnée aux dépens de l'instance.

Bosco O'Keeffe Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 octobre 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

G. Bosco

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(Voir affaire 167/80, Recueil 1981, p. 1512)