ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 19 JANVIER 1984 [1]

Ivar Andersen et autres
contre Conseil des Communautés européennes

«Fonctionnaire — Nettoyage de la grille»

Affaire 260/80

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Recours — Intérêt à agir — Recours en annulation dirigé à la fois contre la décision de rejet de la réclamation et l'acte faisant grief — Recevabilité*
   (Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

2. *Fonctionnaires — Rémunérations — Nouvelle méthode d'adaptation — Incorporation des coefficients correcteurs dans les barèmes des traitements — Correction des distorsions résultant de cette incorporation — Règlement du Conseil n° 160/80 — Exception d'illégalité — Rejet*

Dans l'affaire 260/80,

IVAR ANDERSEN ET AUTRES, fonctionnaires au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, représentés par M^e^ Georges Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile chez M^e^ Janine Biver, 2, rue Goethe, Luxembourg,

parties requérantes,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M^e^ R. O. Dalcq et M^e^ M. Grossmann, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. H. J. Pabbruwe, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: le français.

ayant pour objet l'annulation de la décision du secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, du 7 octobre 1980, portant rejet explicite de la réclamation des requérants dirigée contre la décision du Conseil tendant à liquider leurs droits pécuniaires sur la base du règlement n° 160/80 du Conseil, du 21 janvier 1980, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés (JO L 20, p. 1),

LA COUR (première chambre),

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

avocat général: M^me^ S. Rozès
greffier: M. A. W. H. Meij, référendaire

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires, le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et des autres agents des Communautés, et décide d'une éventuelle adaptation de ces rémunérations.

L'article 64 du statut prévoit, quant à lui, la possibilité d'affecter la rémunération d'un coefficient correcteur selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation. Selon l'article 65, paragraphe 2, le Conseil décide, en cas de variation sensible du coût de la vie, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs.

Lors de sa session du 29 juin 1976, le Conseil a adopté une nouvelle méthode

d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés.

Il ressort du dossier que l'adoption de cette nouvelle méthode d'adaptation avait, entre autres, pour but d'incorporer le coefficient correcteur, qui s'élevait à l'époque à 148,7 pour la Belgique et le Luxembourg, dans les barèmes des traitements de base. Sans mesures concomitantes, une telle incorporation aurait entraîné une diminution des rémunérations nettes, puisque les traitements de base ainsi augmentés serviraient également d'assiette à l'impôt communautaire et aux autres retenues obligatoires.

Pour remédier à cette situation, les représentants du personnel, au cours de la procédure de dialogue avec le Conseil précédant l'adoption de la nouvelle méthode, avaient proposé d'affecter les tranches imposables de la rémunération non seulement du nouveau coefficient correcteur à décider, mais également du coefficient correcteur incorporé. En outre, ils avaient attiré l'attention sur le risque de distorsions découlant d'une incorporation des coefficients correcteurs si l'on procédait sur la base de la situation la moins favorable, par exemple celle d'un fonctionnaire célibataire ne bénéficiant pas des indemnités diverses. Toutefois, le Conseil a suivi une autre voie pour éviter une réduction des rémunérations nettes, sans prévoir une adaptation des tranches imposables à l'impôt communautaire parallèle à l'augmentation des traitements de base.

La nouvelle méthode d'adaptation, adoptée le 29 juin 1976, prévoit que le Conseil décide de l'adaptation des rémunérations en termes nets et que le taux net ainsi fixé est incorporé dans les barèmes de traitements figurant à l'article 66 du statut et à l'article 63 du régime applicable aux autres agents, selon la méthode indiquée ci-après:

«— le montant de la rémunération nette afférente à chaque échelon de chacun des grades des fonctionnaires et à chaque classe de chacun des groupes des autres agents est affecté du taux d'adaptation décidé;

— le nouveau barème en termes bruts est établi en déterminant pour chaque échelon ou classe le montant brut qui donne, après déduction de l'impôt et des retenues obligatoires, le montant net modifié comme indiqué ci-dessus;

— pour cette conversion des montants nets en montants bruts, il est tenu compte de la situation d'un fonctionnaire célibataire ne bénéficiant pas des indemnités diverses;

— l'incorporation du taux net dans le barème des traitements a pour conséquence que le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg est fixé à 100 % et que les coefficients correcteurs pour les autres pays d'affectation sont adaptés compte tenu du rapport entre les indices de variation du coût de la vie dans ces pays et l'indice de variation du coût de la vie à Bruxelles, exprimés dans tous les cas par les indices communs.»

La nouvelle méthode prévoit en conséquence

— qu'un éventuel ajustement intermédiaire des rémunérations, décidé au titre de l'article 65, paragraphe 2, du statut et effectué par la voie d'une

adaptation des coefficients correcteurs concernés, est défalqué dans le cadre de l'examen annuel suivant;

— que le coefficient correcteur existant à l'époque pour la Belgique et le Luxembourg est incorporé dans les barèmes de traitements, selon les modalités précitées; le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg passe ainsi à 100 % et les coefficients correcteurs pour les autres pays d'affectation sont adaptés en conséquence.

En outre, une clause de révision est prévue «en vue notamment de déterminer d'éventuelles améliorations ultérieures et de corriger d'éventuelles distorsions».

L'incorporation des coefficients correcteurs aux barèmes des traitements a été mise en œuvre pour la première fois par le règlement n° 3177/76 du Conseil, du 21 décembre 1976, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 359, p. 1). Par ce règlement, le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg, fixé à 157,8 à partir du 1er juillet 1976, fut réduit à 100 avec effet au 1er janvier 1977, parallèlement à l'introduction des nouveaux barèmes avec effet à la même date.

2. Ces mesures furent à l'origine de distorsions entre les rémunérations des fonctionnaires au profit de ceux bénéficiant d'abattements de leurs revenus imposables et/ou d'une indemnité de dépaysement. Confronté à ces distorsions et afin d'éviter leur répétition à l'avenir, le Conseil a introduit par son règlement n° 2859/77, du 19 décembre 1977, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 330, p. 1), un amendement au règlement du Conseil n° 260/68, du 29 février 1968, portant fixation de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes (JO L 56, p. 8). Cet amendement affecta, pour la période du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978, les tranches d'imposition de l'impôt communautaire d'un coefficient correcteur de 106,084 %.

Par la suite, le Conseil a modifié, par une décision en date du 26 juin 1978, la méthode d'adaptation, adoptée le 29 juin 1976 en introduisant une formule de correction des tranches imposables prévues à l'article 4 du règlement du Conseil n° 260/68 précité.

Si le Conseil a ainsi évité la répétition de la distorsion apparue lors de l'application du règlement n° 3177/76 au cours de la période allant du 1er janvier au 30 juin 1977, il n'en est pas moins resté que les adaptations ultérieures des rémunérations ayant été basées sur le barème arrêté dans ce règlement, la distorsion à laquelle celui-ci aboutissait s'est répercutée d'année en année.

Considérant que, à la suite de l'incorporation du coefficient correcteur 157,8 dans les tableaux des traitements de base, décidée en décembre 1976, avec effet au 1er janvier 1977, il a été constaté que la manière dont cette incorporation a été réalisée donnait lieu à des majorations

non voulues des droits pécuniaires, le Conseil, en vue de mettre fin à cette situation arrêta, le 21 janvier 1980, le règlement n° 160/80 portant modification du statut des fonctionnaires (JO L 20, p. 1). Ce règlement établit un nouveau tableau des traitements mensuels bruts supprimant les distorsions en question. Entré en vigueur le 27 janvier 1980, il est applicable à partir du 1er juillet 1979. Il prévoit cependant qu'aucune répétition n'est opérée sur les traitements perçus entre le 1er juillet 1979 et la date d'entrée en vigueur. D'autre part, il instaure un régime transitoire au profit des fonctionnaires qui, par application du nouveau barème, subissaient une perte de revenus. A ceux-ci et aussi longtemps que l'application du nouveau barème entraînerait pour eux une perte de revenus, il est accordé le bénéfice du maintien du régime antérieur.

Sauf quelques cas particuliers, les réductions des traitements de base résultant de ce nettoyage de la grille ont été résorbées suite à l'adoption, le même jour, du règlement n° 161/80 du Conseil, portant adaptation annuelle des rémunérations résultant des barèmes nettoyés (JO L 20, 1980, p. 5), également applicable à partir du 1er juillet 1979.

3. En application des règlements nos 160 et 161/80, le secrétariat général du Conseil a effectué, le 8 février 1980, le versement des arriérés de rémunération pour la période du 1er janvier 1979 au 31 janvier 1980. La première rémunération mensuelle établie selon les barèmes nettoyés, fixés par le règlement n° 160/80 et adaptés par le règlement n° 161/80, a été payée au mois de février 1980.

Entre la fin avril et la fin mai 1980, les requérants ont introduit, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, des réclamations, selon un modèle unique, à la fois contre les bulletins de paie du mois de février et les bulletins portant rappel des arriérés, et tendant à ce que leurs rémunérations et les arriérés en question soient calculés sans faire application du règlement n° 160/80.

Le Conseil ayant rejeté ces réclamations par note de son secrétaire général du 7 octobre 1980, les requérants ont introduit le présent recours collectif le 25 novembre 1980.

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

Toutefois, à la demande des requérants, le président de la première chambre a reporté l'ouverture de la procédure orale après le prononcé de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 59/81, Commission/Conseil, intervenue le 6 octobre 1982.

II — Conclusions des parties

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

«— reconnaître la recevabilité et le bien fondé du présent recours;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.»

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

«— dire le recours irrecevable, à tout le moins partiellement, et en tout cas non fondé;

— condamner les parties requérantes aux dépens.»

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

Les *requérants* précisent que le recours est dirigé contre les bulletins portant rappel des arriérés et les bulletins de paie de février 1980, dont l'annulation est demandée dans la mesure où ces bulletins reflètent l'application des barèmes nettoyés, introduits par le règlement n° 160/80. Il s'agirait donc d'une demande en annulation d'actes individuels assortie d'une exception d'illégalité à l'encontre du règlement n° 160/80 du Conseil.

Le *Conseil* estime que le recours n'est pas recevable, faute d'intérêt pour les requérants, pour autant qu'il est dirigé contre la décision de rejet des réclamations. En effet, l'annulation de cette décision laisserait subsister les effets aussi bien du règlement n° 160/80, dont l'illégalité est soulevée à titre d'exception, que des bulletins de paie dont le montant est contesté.

En réplique, les *requérants* répondent que les bulletins de paie et d'arriérés constituent en effet des actes faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Toutefois, ils auraient tout intérêt à poursuivre également l'annulation de la décision de rejet de la réclamation, parce que celle-ci confirme, de manière explicite et avec une motivation appropriée, la validité des actes attaqués.

Sur la procédure

Dans son mémoire en duplique, le *Conseil* fait observer que les requérants ont joint à leur mémoire en réplique certains documents internes du Conseil. En vertu de l'article 18 du règlement intérieur du Conseil (JO L 268, 1979, p. 1) de tels documents relèveraient du secret professionnel et ne pourraient être produits qu'avec l'autorisation du Conseil. Cette autorisation n'ayant pas été sollicitée, les documents en question devraient en conséquence être rejetés du dossier.

Sur le fond

A l'appui de l'exception d'illégalité soulevée contre le règlement n° 160/80, les *requérants* invoquent six moyens.

En premier lieu, le règlement n° 160/80 serait fondé sur une motivation erronée. Contrairement à ce qui est dit au deuxième considérant, on ne saurait prétendre que ce règlement a été adopté pour corriger «des majorations non voulues» des droits pécuniaires, résultant de l'incorporation du coefficient correcteur dans les tableaux des traitements.

En effet, ce serait malgré l'avis contraire de la Commission, des représentants du personnel et du groupe «statut», et après que les représentants du personnel aient expressément attiré son attention sur le problème des distorsions, que le Conseil aurait arrêté le règlement n° 3177/76 qui devait être à l'origine des majorations pécuniaires corrigées dans le règlement n° 160/80. De plus, le Conseil aurait déjà, dans le passé, expérimenté à deux reprises cette même méthode qui aurait provoqué les mêmes effets. Pour les requérants, le Conseil aurait été pleinement averti des risques de distorsions inhérents à l'opération envisagée.

Dans le même ordre d'idées, les requérants, par leur troisième moyen, font valoir que le Conseil, en arrêtant le règlement n° 3177/76 en dépit des avertissements qui lui avaient été adressés, aurait manqué à son devoir de prudence dans la gestion administrative. Ayant

ainsi sciemment pris le risque d'accepter toutes les conséquences découlant du règlement n° 3177/76, il ne pourrait pas, a posteriori, justifier son attitude par une prétendue erreur.

Selon le deuxième moyen soulevé par les requérants, l'adoption du règlement n° 160/80 est incompatible avec l'article 65 du statut et avec la nouvelle méthode d'adaptation, établie en 1976. Conformément à l'arrêt du 5 juin 1973 (Commission/Conseil, 81/72, Recueil p. 575), le Conseil, lors de l'adaptation annuelle du niveau des rémunérations pour l'année 1979, serait tenu au respect des critères qu'il avait lui-même établis en adoptant la nouvelle méthode d'adaptation. Or, cette méthode ne prévoirait pas la possibilité pour le Conseil de remettre en cause le niveau des rémunérations existant pendant la période de référence, en l'occurrence la période entre le 1er juillet 1978 et le 30 juin 1979. Le Conseil n'aurait donc pas pu procéder à l'adaptation pour l'année 1979 sur la base de barèmes modifiés. Le seul motif susceptible de justifier en l'espèce une dérogation à la méthode d'adaptation serait une erreur commise précédemment dans l'établissement des barèmes. En adoptant le règlement n° 160/80, le Conseil n'aurait toutefois nullement corrigé une erreur; il serait en revanche revenu sur son appréciation de la politique de rémunération, telle qu'elle avait été déterminé en 1976.

Dans ce contexte, les requérants, par le quatrième et le cinquième moyen, invoquent également le principe de la protection de la confiance légitime et des droits acquis.

La clause de révision, prévue par la nouvelle méthode d'adaptation, aurait permis au Conseil, tout d'abord lors de l'adoption du règlement n° 2859/77 et ensuite en 1978, de modifier pour l'avenir la méthode d'incorporation des coefficients correcteurs dans la grille par l'insertion d'une formule d'adaptation des tranches imposables de la rémunération, conformément à la position exprimée par les représentants du personnel en 1976. Le Conseil aurait cependant méconnu la confiance légitime des requérants dans le respect de la méthode établie en utilisant la clause de révision pour remettre en cause l'incorporation des coefficients correcteurs dans la grille.

En outre, le règlement n° 3177/76 aurait créé dans le chef des requérants des droits acquis au maintien des barèmes de traitements résultant de l'application de la méthode d'incorporation des coefficients correcteurs en vigueur à l'époque, aux fins des adaptations annuelles ultérieures de leurs rémunérations.

Par leur sixième moyen, les requérants soutiennent enfin que le règlement n° 160/80 a été arrêté en violation des formes substantielles. La volonté du Conseil d'arrêter le règlement se serait formée avant que ne soit connu l'avis du Parlement européen, d'ailleurs défavorable. D'autre part, le Conseil n'aurait respecté ni la procédure de concertation demandée par le Parlement en application de la déclaration commune du 4 mars 1975 (JO C 89, p. 1), ni la procédure de dialogue avec le personnel qu'il aurait clôturée avant que ne soit rendu l'avis du Parlement.

Dans son mémoire en défense, le *Conseil* rejette les divers moyens présentés par les requérants.

Si le Conseil, tout comme les représentants du personnel, n'ignorait pas les

difficultés techniques liées à l'incorporation des coefficients correcteurs dans le barème des rémunérations, l'on ne saurait, selon lui, l'accuser d'avoir voulu donner lieu à des majorations de droits pécuniaires. Au contraire, l'existence, dans la décision du 29 juin 1976, d'une section V intitulée «clause de révision» démontrerait sa volonté de corriger toute distorsion éventuelle. Or, la correction des barèmes, effectuée par le règlement n° 160/80, serait justifiée par l'occurrence de distorsions dans les rémunérations d'une ampleur imprévisible.

Pour le Conseil, le moyen tiré de la violation du principe de prudence se dirige en réalité contre le règlement n° 3177/76. Par ailleurs, ce principe ne gouvernerait pas le pouvoir réglementaire du Conseil, mais se situerait seulement au niveau du pouvoir subordonné de décision administrative.

En ce qui concerne la compatibilité du règlement n° 160/80 avec le statut, le Conseil fait remarquer que l'objectif poursuivi par l'incorporation des coefficients correcteurs dans la grille était de ramener à 100 % le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg et de rendre ainsi aux coefficients correcteurs, utilisés pendant plusieurs années comme instrument technique d'adaptation des rémunérations, leur véritable fonction conforme à l'article 64 du statut, à savoir celle de compenser les différences des coûts de la vie dans les divers lieux d'affectation. Si cet élément de la nouvelle méthode d'adaptation se situe donc parfaitement dans les limites des articles 64 et 65 du statut, tel serait d'autant plus le cas pour la correction des distorsions provoquées par cette opération, d'abord en 1977 et 1978 par l'indexation des tranches d'imposition pour l'avenir, ensuite en 1980 par la suppression des effets répercutés des distorsions passées dans les barèmes. A cet égard, le Conseil aurait précisé, lors de l'adoption de la décision du 29 juin 1976, qu'il n'entendait pas «restreindre sa liberté d'appréciation au-delà de ce qui résulte de l'application de l'article 65 du statut» et qu'il se réservait le droit d'améliorer le système et de «corriger d'éventuelles distorsions». Pour autant, les requérants n'auraient pas démontré en quoi le Conseil serait revenu sur son appréciation politique antérieure.

Le Conseil ayant toujours souligné son intention d'éviter les distorsions et de revoir le règlement n° 3177/76 s'il en était la cause, l'on ne saurait non plus retenir le moyen de la violation du principe de la confiance légitime.

En outre, en excluant une récupération de sommes payées et une diminution des rémunérations nettes, le règlement n° 160/80 n'aurait eu ni pour objet ni pour effet de remetre en cause les droits acquis par les requérants dans le passé. En réalité, l'entrée en vigueur simultanée du règlement n° 161/80 aurait même entraîné une augmentation de la rémunération dans la grande majorité des cas. Par ailleurs, le principe invoqué n'exclurait nullement de modifier pour l'avenir des situations acquises, en particulier si celles-ci sont incompatibles avec la politique de rémunération poursuivie. Or, le seul but du règlement n° 160/80 aurait été de rétablir à l'avenir l'égalité entre les rémunérations des fonctionnaires.

Enfin, il n'y aurait pas non plus violation des formes substantielles. D'une part, le règlement aurait été adopté après que le Parlement eut rendu son avis; d'autre part, le recours ne préciserait pas quelles obligations auraient été méconnues à l'égard des deux autres procédures invoquées.

Dans leur réplique, les *requérants* élaborent leur argumentation à l'égard de certains moyens.

A l'appui de leur affirmation selon laquelle le Conseil ne pouvait qu'être conscient des distorsions qu'allait causer le règlement n° 3177/76, ils se réfèrent à deux documents supplémentaires.

L'exposé des motifs de la proposition de modification du règlement n° 3177/76, présentée par la Commission au Conseil le 18 juillet 1977, énonce:

«... l'application de cette manière d'incorporer le coefficient correcteur a entraîné des gains parfois considérables pour les fonctionnaires en activité et des pertes également importantes pour un nombre assez élevé de titulaires de pensions ou d'indemnité de cessation de fonctions au titre des mesures particulières arrêtées dans le cadre des règlements n^{os} 259/68, 2530/72 et 1543/73.

Le groupe des experts nationaux (groupe 'statut') a examiné la distorsion donnant lieu à des avantages pécuniaires.

Par contre, il n'avait pas été prévu que cette incorporation entraînerait des pertes dans un certain nombre de cas.»

Dans une note du 8 novembre 1977 de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission contenant le compte rendu de la réunion de concertation du 28 octobre 1977 sur le rapport 1977 pour l'examen annuel des rémunérations, il est rapporté, à propos de la méthode d'incorporation des coefficients correcteurs:

«Bien que les délégations du Conseil aient été bien conscientes du fait que cette opération ne pouvait pas être tout à fait neutre, elles sont surprises des gains constatés dans de très nombreux cas.»

Pour les requérants, le Conseil ne pouvait cependant pas se tromper sur l'influence quantitative de l'incorporation des coefficients correcteurs puisqu'en 1972 déjà un coefficient correcteur de l'ordre de 128 avait fait l'objet d'une incorporation similaire entraînant des effets dont l'ampleur avait bien été ressentie.

Tout ceci démontrerait qu'en procédant à l'incorporation des coefficients correcteurs à partir du cas du «fonctionnaire célibataire ne bénéficiant pas des indemnités diverses», le Conseil aurait arrêté, en toute connaissance de cause, une orientation de politique salariale en faveur des chefs de famille et des titulaires de l'indemnité de dépaysement. La motivation du règlement n° 160/80 serait donc erronée dans la mesure où celui-ci avait pour objet de revenir sur les effets d'une méthode d'incorporation des coefficients correcteurs, délibérément choisie.

Dans le cadre des moyens relatifs à la violation de la confiance légitime et des droits acquis, les requérants précisent que le régime transitoire, visant à exclure une répétition sur les montants effectivement perçus par le passé et à maintenir la rémunération nette du 30 juin 1979 pour l'avenir, leur est parfaitement indifférent.

Ce qui compte, pour eux, c'est qu'il y a eu un blocage des rémunérations au taux fixé le 30 juin 1979, et cela aussi longtemps que les rémunérations calculées sur la base des tableaux réajustés atteignent le niveau des rémunérations calculées sur la base des tableaux en vigueur au 30 juin 1979. En effet, le régime transitoire ne serait pas de nature à protéger la confiance légitime des requérants dans l'augmentation des barèmes existant au 30 juin 1979, en fonction du taux d'évolution déterminé selon la méthode d'adaptation convenue en 1976.

Sous ce rapport, les requérants font remarquer que la clause de révision, prévue dans la décision du 29 juin 1976, n'a jamais été conçue comme une précaution qui pourrait faire obstacle à la confiance légitime dans le maintien des effects d'une décision prise. En effet, cette clause ne permettrait au Conseil que de déterminer d'éventuelles améloriations du régime institué et de corriger d'éventuelles distorsions uniquement pour l'avenir. Dans cette perspective, l'introduction, en 1978, d'une formule d'adaptation des tranches imposables, pour l'avenir, aurait effectivement été considéré comme une solution définitive du problème des distorsions résultant de l'incorporation des coefficients correcteurs.

Enfin, en ce qui concerne la violation des formes substantielles, les requérants relèvent que c'est le 17 janvier 1980, avant que ne soit connu l'avis du Parlement, que le Conseil a fait savoir au personnel qu'il avait décidé d'adopter le règlement n° 160/80 et que c'est bien cette date qui doit être prise en compte pour apprécier le non-respect par le Conseil de la procédure de consultation avec le Parlement. De toute façon, le fait que le règlement porte la date du 21 janvier, soit trois jours — dont un samedi et un dimanche — après l'adoption de l'avis du Parlement européen, montrerait que le Conseil n'y a accordé aucun intérêt. Par ailleurs, compte tenu des engagements entrepris à propos de la concertation interinstitutionnelle et du dialogue avec les représentants du personnel, il n'appartiendrait pas au Conseil de déterminer unilatéralement le déroulement de ces procédures.

Dans sa duplique, le *Conseil* se réfère aux conclusions de l'avocat général Reischl dans l'affaire 64/80 (Giuffrida et Campogrande, Recueil 1981, p. 704), selon lesquelles il n'aurait pas été démontré que, en adoptant l'acte du 29 juin 1976 et son règlement d'application du 21 décembre 1976, le Conseil a accepté, dans toute leur ampleur et en toute connaissance de cause, les gains qui se sont produits (ibidem, p. 710). Le premier moyen, invoqué dans l'hypothèse ainsi rejetée, ne serait donc pas fondé.

Par rapport à la protection de la confiance légitime et des droits acquis, le Conseil ajoute encore que le maintien de la méthode d'adaptation du 29 juin 1976 aurait pu être revendiquée si celle-ci avait été adoptée pour une période de temps déterminée, sans clause de révision, comme c'était le cas de la méthode adoptée en 1972. Tel ne serait cependant pas le cas d'une décision dont d'emblée la possibilité de révision était affirmée. D'ailleurs, par le règlement n° 160/80, le Conseil n'aurait pas modifié les finalités de la méthode adoptée le 29 juin 1976 et ne serait pas revenu sur le système alors instauré, mais il se serait borné à corriger pour l'avenir l'œuvre entreprise.

En ce qui concerne la violation des formes substantielles, le Conseil fait enfin observer que le règlement n° 160/80 porte la date du 21 janvier 1980 et est donc postérieur à l'avis du Parlement même si des projets et des intentions ont pu être avancés ou déclarés avant cette date. La procédure de concertation avec le Parlement invoquée par les requérants serait, quant à elle, sans force obligatoire et ne trouverait de toute façon à s'appliquer que pour l'adoption d'actes de portée générale qui relèvent des options fondamentales de politique communautaire et qui ont des incidences financières notables, conditions que ne remplirait pas l'acte attaqué. Enfin, rien n'obligerait le Conseil à n'engager la procédure de dialogue avec les représentants du personnel qu'après réception de l'avis du Parlement.

IV — Procédure orale

A l'audience du 15 septembre 1983, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 novembre 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 25 novembre 1980, M. Ivar Andersen et 173 autres fonctionnaires au Conseil des Communautés européennes ont introduit, en vertu de l'article 179 du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision du secrétaire général du Conseil, du 7 octobre 1980, portant rejet de la réclamation que les requérants avaient collectivement dirigée contre la décision du secrétaire général du Conseil de calculer leurs bulletins de rémunération pour le mois de février 1980, ainsi que leurs bulletins portant rappel des arriérés, sur la base du règlement n° 160/80 du Conseil, du 21 janvier 1980, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (JO L 20, p. 1).

2 Les requérants ont précisé que le recours, tout comme la réclamation, est dirigé contre les bulletins de rémunération dans la mesure où ceux-ci reflètent l'application du règlement n° 160/80, et qu'ils mettent en cause, par voie d'exception d'illégalité, la validité de ce règlement.

3 Le Conseil conteste la recevabilité du recours pour autant qu'il est dirigé contre la décision portant rejet de la réclamation. Les requérants n'auraient

pas d'intérêt à agir contre cette décision, son annulation ne touchant en rien aux effets des bulletins de rémunération calculés en application du règlement contesté.

4 Cette exception doit être rejetée. Dans le cadre du contentieux des fonctionnaires, organisé de telle façon que la procédure de réclamation précède nécessairement l'introduction du recours, l'intérêt des requérants à demander l'annulation de la décision portant rejet de leur réclamation en même temps que celle de l'acte leur faisant grief ne saurait être nié, quel que soit l'effet concret de l'annulation d'une telle décision dans un cas déterminé.

5 Au cours de la procédure, le Conseil s'est opposé à la production par les requérants, en annexe à leur mémoire en réplique, de certains documents relatifs à la procédure de dialogue entre le Conseil et les représentants du personnel. Il s'agirait de documents internes du Conseil, qui ne pourraient être produits en justice qu'avec l'autorisation du Conseil, conformément à l'article 18 de son règlement intérieur du 24 juillet 1979 (JO L 268, p. 1). A défaut d'une telle autorisation, ces documents devraient être écartés du dossier.

6 Le Conseil n'ayant cependant avancé aucun argument pouvant justifier l'élimination des documents en question du dossier, en raison de leur nature ou de leur contenu, il y a lieu de rejeter son objection. Il convient d'observer par ailleurs que ces documents n'ajoutent pas d'éléments nouveaux aux autres éléments du dossier servant de base à l'appréciation de recours quant au fond.

7 Dans ces conditions, il y a lieu de procéder à l'examen du fond. Les six moyens invoqués par les requérants contestent tous la validité du règlement n° 160/80.

8 Le premier moyen est tiré de la motivation erronée du règlement. Les considérants de celui-ci feraient état de la nécessité de corriger des majorations «non voulues» des droits pécuniaires résultant de l'incorporation du coefficient correcteur dans les tableaux des traitements des fonctionnaires, alors que, en réalité, le Conseil avait été averti des risques inhérents à la façon dont cette incorporation avait lieu et des distorsions qui en résulteraient; en procédant néanmoins à cette opération, le Conseil aurait donc agi en toute connaissance de cause.

9 L'incorporation du coefficient correcteur dans les barèmes de traitement de base prévus par le statut a été décidée par le Conseil, le 29 juin 1976, dans le cadre d'une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires. L'incorporation a été effectuée par le règlement n° 3177/76 du Conseil, du 21 décembre 1976, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 359, p. 1). Ce règlement a introduit de nouveaux barèmes avec effet au 1er janvier 1977, tout en réduisant le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg à 100 alors qu'il avait été fixé à 157,8 à partir du 1er juillet 1976.

10 Le Conseil reconnaît qu'il n'ignorait pas les difficultés techniques et le risque d'inconvénients que pouvait comporter la méthode adoptée pour l'incorporation du coefficient correcteur dans les barèmes de traitement de base. Pour cette raison, la décision du 29 juin 1976 qui fixe cette méthode aurait prévu une clause de révision en vue de déterminer d'éventuelles améliorations ultérieures et «de corriger d'éventuelles distorsions». Cependant, le Conseil n'aurait pas pu prévoir l'ampleur des majorations des droits pécuniaires dont certains fonctionnaires auraient bénéficié. Or, le règlement n° 160/80 ne viserait pas à modifier une orientation de politique salariale en faveur de certains fonctionnaires, qui aurait été acceptée lors de l'adoption de la méthode d'incorporation, mais il aurait pour seul objet, conformément à sa motivation, de corriger les distorsions survenues.

11 Il y a lieu d'observer que les considérants du règlement n° 160/80 mentionnent expressément que, à la suite de l'incorporation du coefficient correcteur 157,8 dans les tableaux des traitements de base, il a été constaté «que la manière dont cette incorporation a été réalisée donnait lieu à des majorations non voulues des droits pécuniaires» et qu'il apparaissait, pour ce motif, «opportun de remédier à cette situation en réajustant les tableaux des traitements de base». Ainsi, le règlement indique lui-même dans ses considérants qu'il vise à redresser certaines situations apparues à la suite de la réforme de 1976 et où des majorations des droits pécuniaires se sont manifestées n'ayant pas de rapport avec cette réforme.

12 Ces considérations constituent une motivation suffisante de l'opération dite de «nettoyage de la grille». En particulier, il ne résulte aucunement des décisions et règlements antérieurs au règlement n° 160/80 que le Conseil aurait, dans le cadre de la méthode d'adaptation des rémunérations choisie en 1976, voulu favoriser certains fonctionnaires par rapport aux autres plutôt que de régler l'incorporation du coefficient correcteur dans le barème d'une façon qui nécessiterait une correction ultérieure de certaines distorsions dont il a, par ailleurs, sous-estimé l'importance à l'époque.

13 Le deuxième moyen est fondé sur la violation des règles de droit en ce que le Conseil n'aurait pas respecté les critères qu'il avait lui-même établis en adoptant la décision de 1976 concernant la méthode d'adaptation des rémunérations. Alors que le règlement n° 3177/76 constituait une application correcte de la méthode d'adaptation définie par cette décision, le règlement n° 160/80 aurait pour objet de revenir sur cette application en opérant un réajustement des traitements de base et de rompre ainsi les engagements souscrits en matière d'adaptation des rémunérations.

14 Selon le Conseil, l'objectif poursuivi par l'incorporation des coefficients correcteurs dans les barèmes de traitement était de ramener à 100 le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg en vue de rendre aux coefficients correcteurs leur véritable fonction conforme à l'article 64 du statut, à savoir la compensation des différences des coûts de la vie dans les divers lieux d'affectation. Cette incorporation, par le règlement n° 3177/76, ayant été fondée sur les articles 64 et 65 du statut, la correction des distorsions provoquées par la méthode d'incorporation aurait été effectuée en application des mêmes dispositions, par le règlement n° 160/80 et en conformité avec la clause de révision prévue à cet effet.

15 Le moyen doit être rejeté. D'une part, il méconnaît que le Conseil avait, dans la décision de 1976, inséré une clause de révision qui concernait en particulier les distorsions susceptibles de découler de l'incorporation du coefficient correcteur dans le barème. D'autre part, la méthode arrêtée par ladite décision visait la mise en œuvre de l'article 65 du statut; si elle pouvait donc

avoir pour effet de lier l'exercice par le Conseil du pouvoir de procéder à des adaptations des rémunérations que lui confère l'article 65, elle ne touche pas le règlement n° 160/80 qui est un règlement modifiant le statut conformément à l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes et adopté selon les procédures et avec les garanties que comporte une telle modification.

16 Par le troisième moyen, les requérants soutiennent que le Conseil aurait violé le principe de prudence en ce que les distorsions qu'il a voulu éliminer par le règlement n° 160/80 étaient la conséquence même de la mise en vigueur du règlement n° 3177/76. Le Conseil aurait pu éviter que des distorsions se produisent s'il avait reporté à plus tard l'incorporation du coefficient correcteur dans la grille des traitements, comme les représentants du personnel le lui proposaient, afin d'effectuer les calculs nécessaires à une appréciation correcte des distorsions possibles.

17 Pour le Conseil, ce moyen est en réalité dirigé contre le règlement n° 3177/76.

18 Il convient d'observer que le moyen méconnaît que l'objet du règlement n° 3177/76 est différent de celui du règlement n° 160/80. Alors que le premier vise la mise en œuvre de la décision du Conseil du 29 juin 1976 par l'incorporation du coefficient correcteur dans le barème, sous réserve de révision ultérieure, notamment en ce qui concerne les distorsions éventuelles, le second a précisément pour but de mettre fin à ces distorsions. Il appartenait en effet au Conseil d'éliminer au plus tôt possible les distorsions consistant dans un traitement favorable, du point de vue des droits pécuniaires, de certains fonctionnaires par rapport aux autres. Dès lors, le moyen doit être rejeté.

19 Les quatrième et cinquième moyens reprochent au Conseil d'avoir violé, en adoptant le règlement n° 160/80, le principe de la protection de la confiance légitime et, respectivement, les droits acquis par les requérants.

20 Ces moyens sont d'abord basés sur la thèse selon laquelle le règlement n° 160/80 s'écarte substantiellement de la méthode que le Conseil avait choisie en juin 1976. Il ressort, toutefois, déjà des considérations précédentes, que ce règlement se situe en dehors du champ d'application de la méthode adoptée pour la mise en œuvre de l'article 65 du statut.

21 Les deux moyens s'appuient également sur une thèse légèrement différente, celle d'après laquelle les droits acquis par les fonctionnaires en vertu du règlement n° 3177/76 ne pourraient être mise en cause par le Conseil sauf en cas d'adoption d'une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations.

22 A cet égard, il y a lieu de rappeler que le règlement n° 160/80, qui a un effet rétroactif jusqu'au 1er juillet 1979, prévoit qu'aucune répétition n'est opérée sur les montants perçus entre cette date et celle de son entrée en vigueur, soit le 27 janvier 1980. En outre, il prévoit des mesures transitoires qui visent à résorber progressivement les distorsions sans provoquer une diminution des montants effectivement perçus. Par ailleurs, le règlement n° 161/80 du Conseil, du 21 janvier 1980, portant adaptation annuelle des rémunérations résultant des barèmes nettoyés (JO L 20, p. 5) a eu pour effet d'augmenter, également à partir du 1er juillet 1979, les rémunérations résultant de l'application du règlement n° 160/80 de telle façon que, abstraction faite de quelques cas particuliers, les réductions des traitements de base résultant du nettoyage de la grille ont été immédiatement résorbées.

23 Dans ces conditions, il n'y a eu violation ni de la protection de la confiance légitime ni de droits acquis. L'argument des requérants selon lequel il importe, pour constater de telles violations, de vérifier non pas s'il y a eu, ou non, diminution des montants effectivement perçus mais s'il y a eu blocage du taux des rémunérations pour une certaine période, doit être rejeté dans des circonstances comme celles de l'espèce, où le règlement litigieux vise précisément à mettre fin à des augmentations injustifiées telles qu'elles résultaient du barème antérieurement applicable.

24 Le sixième moyen concerne la violation des formes substantielles. En adoptant le règlement n° 160/80, le 21 janvier 1980, alors que l'avis du Parlement européen n'était intervenu que le 18 janvier 1980, le Conseil aurait manqué à son devoir de prendre en considération cet avis; ce faisant, il aurait en même

temps violé les règles qui gouvernent le dialogue entre le Conseil et le personnel et qui présupposent que toutes les données du problème sont connues. Enfin, le Conseil aurait violé la déclaration commune sur la concertation interinstitutionnelle, le Parlement ayant en vain demandé qu'il y eût concertation en l'espèce.

25 Le grief tiré de l'absence de prise en considération de l'avis du Parlement européen manque de base dans les faits. Il ressort en effet de documents établis par le secrétariat du Conseil et faisant partie du dossier que le Comité des représentants permanents a décidé le 18 janvier 1980, après avoir été informé que l'avis adopté par le Parlement à la séance de ce jour était conforme au projet d'avis dont le Comité avait connaissance, de reprendre l'examen du problème des rémunérations du personnel et de recommander au Conseil l'adoption de deux textes de règlement et de certaines déclarations à inscrire dans le procès-verbal de la session du Conseil. Il apparaît ainsi que l'avis du Parlement a été valablement pris en considération par le Conseil.

26 En ce qui concerne la concertation interinstitutionnelle, les requérants se sont référés à la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975 (JO C 89, p. 1). Cette déclaration prévoit que la procédure de concertation qu'elle institue est susceptible de s'appliquer pour les actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants.

27 Le Conseil a soutenu que les conditions d'application de cette procédure ne se trouvaient pas réunies en l'espèce, le règlement n° 160/80 n'étant pas un acte aux implications financières notables. Les requérants n'ont pas contesté cette dernière affirmation. Dans ces conditions, le fait que le Parlement avait demandé la concertation ne saurait entacher la légalité du règlement litigieux. Ce grief doit donc également être rejeté.

28 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 janvier 1984.

Pour le greffier
J. A. Pompe
greffier adjoint

Le président de la première chambre
T. Koopmans

CONCLUSIONS DE MME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS

(voir affaire 211/80, p. 147)