la décision du 21 mars 1972 obligeait le Conseil dans son action future.
Si cette règle trouve en premier lieu application en ce qui concerne les décisions individuelles, il n'en est pas pour autant exclu qu'elle puisse concerner, le cas échéant, l'exercice de compétences plus générales.

Dans l'affaire 81/72

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Walter Much, directeur général du service juridique de la Commission, en qualité d'agent, assisté de M. Louis de la Fontaine, conseiller principal au service juridique de la Commission, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Emile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par le jurisconsulte du Conseil, M. Ernest Wohlfarth, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. J. N. van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissements, 2, place de Metz,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2647/72 du Conseil du 12 décembre 1972 (JO n° L 283 du 20 décembre 1972, p. 1) portant adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires des Communautés européennes et des autres agents de ces Communautés,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. J. P. Warner
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Selon le paragraphe 1 de l'article 65 du statut des fonctionnaires, le Conseil procède annuellement, sur base d'un rapport de la Commission, à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés et étudie, à cette occasion, s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation de ces rémunérations. Sont notamment prises en considération l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement.

Selon le paragraphe 2 de la même disposition, 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 et, le cas échéant, de leur effet rétroactif.

A l'occasion de cet examen annuel, il a été tenu compte, depuis 1966 selon la Commission, déjà antérieurement selon le Conseil, non seulement de l'augmentation du coût de la vie, mais également de l'élévation moyenne du pouvoir d'achat dans la Communauté, de façon à assurer aux fonctionnaires non seulement le maintien de leur pouvoir d'achat, mais aussi une augmentation de leurs traitements, en termes réels, justifiée par et parallèle à l'amélioration du niveau de vie général dans la Communauté. Comme à défaut d'une méthode admise, qui aurait permis de mesurer l'évolution de ce pouvoir d'achat, la détermination des critères à prendre en considération donnait chaque année lieu à discussions et à difficultés, le Conseil invita la Commission à lui soumettre, dans les meilleurs délais, un document « qui pourrait servir comme point de départ » d'une étude approfondie à entreprendre en commun au sujet des méthodes de travail à utiliser pour l'application de l'article 65 du statut. Un document de cette nature fut soumis au Conseil le 2 juin 1971 mais, l'accord n'ayant pu se faire sur les indicateurs suggérés par la Commission, celle-ci proposa alors une solution, présentée comme un compromis, pour une période d'essai de trois ans, selon laquelle l'adaptation des traitements des fonctionnaires se ferait : « sur la base de la *moyenne arithmétique* de deux indicateurs : un indicateur qualifié de spécifique, et tiré de l'évolution des traitements publics dans les États membres et un indicateur de la masse salariale par tête, dans les administrations publiques des mêmes États ».

Au cours de sa 192e session, tenue les 20 et 21 mars 1972, le Conseil a, selon les termes du « Relevé des décisions » prises par lui, « marqué son accord » avec un texte selon lequel « à titre expérimental et pour une période de trois ans », un système d'évaluation du pouvoir d'achat des rémunérations serait d'application, comportant une « décision annuelle sur base de ces deux indicateurs ».

Le 27 septembre 1972 la Commission a transmis au Conseil, en même temps que le rapport qu'elle doit lui soumettre en vertu de l'article 65, paragraphe 1, une proposition de règlement prévoyant, au titre d'augmentation du pouvoir d'achat, et en application des critères retenus dans la décision des 20 et 21 mars 1972, une augmentation de 3,75 % par relèvement de la grille des traitements.

Le Conseil n'a cependant pu aboutir à une décision sur cette base, mais a adopté le 12 décembre 1972 le règlement attaqué qui, outre un certain nombre d'autres points qui ne sont pas en litige, fixe à 2,50 % le relèvement des rémunérations au titre de l'augmentation du pouvoir d'achat.

Le 15 décembre 1972 la Commission a introduit contre ce règlement un recours qui a été enregistré au greffe de la Cour le même jour. Le règlement attaqué a été publié sous le n° 2647/72 dans le Journal officiel du 20 décembre 1972 et est entré en vigueur le 21 décembre 1972.

La Commission a renoncé à présenter une réplique.

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

Le Conseil a communiqué à la Cour les extraits des procès-verbaux des 192e et 217e sessions du Conseil, tenues respectivement les 20 et 21 mars 1972 et les 5, 6 et 8 décembre 1972.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 mars 1973.

II — Conclusions des parties

Attendu que la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

« déclarer nuls et de nul effet les articles 1 à 4 du règlement du Conseil du 12 décembre 1972 dans la mesure où ils arrêtent des tableaux de traitements et d'autres allocations et indemnités en se basant sur une augmentation du pouvoir d'achat limitée à 2,50 % seulement ».

Attendu que le Conseil expose qu'il « s'en remet à la sagesse de la Cour de justice pour déterminer si la décision du 21 mars 1972 constitue une règle de droit relative à l'application des traités, et quelle interprétation il convient de donner à cette décision et notamment à son point I, sous c) ».

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

A — Moyens de la requérante

Selon la Commission, le règlement attaqué violerait l'article 65 du statut, combiné avec la décision des 20 et 21 mars 1972. Cette décision lierait le Conseil tant que celui-ci ne l'aurait pas formellement abrogée. Or, non seulement pareille abrogation ne serait pas intervenue, mais le Conseil aurait, au cours des discussions auxquelles a donné lieu le problème des rémunérations, proclamé son intention d'en respecter intégralement le contenu. Ce serait donc l'interprétation de cette décision et de sa portée qui diviserait les parties.

A cet égard, deux questions devraient être élucidées : la première relative à la portée de la décision des 20 et 21 mars 1972, combinée avec l'article 65 du statut, la seconde relative à l'interprétation des mots : « sur la base de ces deux indicateurs » au point I, lettre c), « Procédure », de la rubrique « Système d'ajustement pour les rémunérations » de cette même décision.

1. En ce qui concerne le premier point

a) La *Commission* conteste l'opinion selon laquelle la décision des 20 et 21 mars 1972 ne pourrait conduire à une restriction de la liberté d'appréciation dont dispose le Conseil en vertu de l'article 65.

Une telle conception serait en contradiction avec l'objectif de paix sociale poursuivi par la décision et qui devait, précisément, être assuré du fait que, pendant une période expérimentale, le Conseil restreindrait son pouvoir d'appréciation en tenant compte d'éléments de calcul objectifs. Cet objectif constituant le fondement de l'accord intervenu à propos

de la méthode de calcul, une interprétation qui maintiendrait le pouvoir d'appréciation illimité du Conseil violerait les principes de la confiance et de la bonne foi.

b) L'interprétation, à laquelle s'est attaché le Conseil, serait en outre réfutée par le fait que, dans le règlement attaqué, le Conseil aurait mis en application tous les éléments essentiels de sa décision des 20 et 21 mars 1972, sauf celui relatif à l'augmentation du pouvoir d'achat.

c) Enfin, le texte même de la décision plaiderait en faveur de la conception de la Commission. Il y est, en effet, précisé qu'il s'agit d'une expérience, limitée à une période de trois ans, au terme de laquelle un contrôle du mode de calcul convenu aurait lieu et que cette décision ne pourrait créer de « droits acquis ». Ces précautions auraient été superflues si le texte n'avait que la portée que lui attribue le Conseil.

2. *En ce qui concerne le second point*

La Commission conteste en second lieu la thèse selon laquelle l'emploi des mots « sur la base des deux indicateurs » dans la décision des 20 et 21 mars 1972, n'exprimerait que la reconnaissance de principe des deux indicateurs dont s'agit, en tant qu'élément d'appréciation, mais non la prise en compte obligatoire des valeurs qu'ils constatent, dans les décisions en matière de traitements.

Les termes « sur la base des deux indicateurs » proviendraient en effet de la proposition de compromis de la Commission du 20 mars 1972. Comme il avait été admis par toutes les instances intéressées que le seul recours à l'évolution des traitements dans les administrations publiques des États membres ne suffisait pas comme critère, la Commission avait proposé, à titre de contrôle, le recours à un indicateur supplémentaire tiré de la masse salariale. En vue d'assurer une application automatique des deux indicateurs retenus, elle avait proposé que leur moyenne arithmétique constitue le coefficient d'augmentation des traitements. C'est cet automatisme rigide qui se serait heurté à des objections au sein du Conseil et qui aurait amené la suppression, dans le texte, des mots « de la moyenne arithmétique », la nécessité de prendre l'un et l'autre indicateur en considération n'ayant cependant jamais été mise en doute lors des discussions.

Si le Conseil a donc effectivement conservé une marge d'appréciation, ce ne serait qu'à l'intérieur des limites des deux indicateurs, sans que lui soit reconnue la possibilité de fixer un coefficient d'augmentation inférieur à la fois à l'un et à l'autre.

Comme les deux indicateurs révélaient des coefficients respectifs de 3,6 % et de 3,9 %, la décision attaquée violerait les règles de calcul fixées de manière impérative par la décision des 20 et 21 mars 1972 en ne retenant qu'un taux de 2,50 %.

B — Moyens de la défenderesse

Le *Conseil* fait observer en premier lieu que, dès avant 1966, en ce qui concerne les adaptations de traitements rendues nécessaires par la hausse du coût de la vie, il ne procédait pas à des réajustements automatiques, mais s'était réservé un pouvoir d'appréciation, en vue, notamment, d'examiner s'il était opportun d'augmenter les traitements en termes réels.

Examinant ensuite la recevabilité du recours, le Conseil observe que l'acte attaqué est un règlement arrêté dans un « domaine couvert par les trois Communautés ». Si le recours ne soulève pas d'objections au regard des articles 173 CEE et 146 Euratom il serait, par contre, irrecevable dans la mesure où il est fondé sur l'article 38 du traité CECA, la Commission n'ayant invoqué ni l'incompétence du Conseil, ni la violation de formes substantielles, seuls moyens admis par cette disposition.

A l'audience du 20 février 1973, le Conseil a déclaré renoncer à cette exception d'irrecevabilité.

Sur le fond, le Conseil conteste en premier lieu que le règlement attaqué violerait l'article 65 du statut des fonctionnaires. Quant au système adopté par la décision du Conseil des 20 et 21 mars 1972, tout en observant que tous les membres du Conseil ont déclaré leur intention de le respecter, la partie défenderesse estime qu'il appartiendrait à la Cour de vérifier d'office s'il constitue une règle de droit relative à l'application du traité, dont l'inobservation fonderait un recours en annulation.

On ne pourrait faire état, à cet égard, de la jurisprudence de la Cour qui aurait considéré une décision sans forme juridique particulière comme un acte au sens de l'article 173, car il s'agirait en l'occurrence d'une question différente, celle de savoir quelles sont les décisions qui doivent être considérées comme constituant une règle de droit relative à l'application du traité.

Il en serait de même de la combinaison de l'article 65 et de la décision du 21 mars 1972, car il serait douteux « qu'un règlement et une décision non formelle prise par le Conseil constituent conjointement une règle de droit qui puisse être violée par une disposition d'application du règlement, elle-même arrêtée comme règlement du Conseil ». Il s'agirait plutôt d'une interprétation donnée à l'article 65 par un acte non formel, interprétation qui serait cependant, selon la jurisprudence de la Cour, (affaire 74-69, Hauptzollamt Bremen, contre Krohn, Recueil, 1970, p. 451) dépourvue de l'effet obligatoire prévu à l'article 189 du traité.

Selon le Conseil, il s'agirait d'une décision sui generis qui constituerait une réglementation d'application de l'article 65 du statut. En tout état de cause, il ne pourrait s'agir d'une convention collective, car, en vertu du même article 65 et des principes régissant la fonction publique, le pouvoir de décision appartiendrait au Conseil et ne pourrait être partagé avec le personnel. Si donc le Conseil a voulu s'imposer une obligation, il n'en garderait pas moins l'entière faculté d'interpréter et d'appliquer sa décision sans être soumis à un contrôle juridictionnel, tant que cet engagement volontaire ne revêt pas la forme d'une règle de droit.

Au cas où la Cour admettrait que la décision litigieuse constitue une règle de droit relative à l'application du traité, la partie défenderesse conteste qu'il y ait eu violation d'une telle règle.

Elle observe en premier lieu que la Commission admet elle-même que l'acte litigieux laisse au Conseil un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il n'y a divergences de vues qu'en ce qui concerne l'étendue de ce pouvoir. Selon la Commission, celui-ci ne pourrait s'exercer qu'à l'intérieur des limites des taux résultant des indicateurs retenus. Selon la partie défenderesse, au contraire, la marge d'appréciation serait plus considérable, ainsi qu'il résulterait de l'emploi de l'expression « sur la base de » qui aurait été préférée à celles, plus contraignantes, de « selon » ou « conformément ».

L'article 65, paragraphe 1, du statut utiliserait d'ailleurs la même expression en ce qui concerne le rapport présenté par la Commission, sans que jamais le Conseil se soit senti lié par ce rapport.

Enfin, la circonstance que la décision litigieuse déclare expressément que le système adopté « cadre avec les dispositions de l'actuel article 65 du statut des fonctionnaires », indiquerait que le principe de la liberté de décision du Conseil exprimé par cette disposition est maintenu et, qu'en conséquence, la partie défenderesse a conservé la faculté d'examiner si, et dans quelle mesure, « il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations ». Or, l'orientation actuelle de la politique économique de la Communauté serait de s'abstenir de prendre des mesures générales d'inflation, telles que des augmentations injustifiées de salaires et traitements, ce qui justifierait la décision de rester légèrement en dessous des indicateurs mentionnés.

Motifs

1 Attendu que le recours vise à l'annulation des articles 1 à 4 du règlement nº 2647/72 du Conseil du 12 décembre 1972 (JO nº L 283 du 20 décembre 1972, p. 1) portant adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires des Communautés européennes et des autres agents de ces Communautés, dans la mesure où ces articles arrêtent des tableaux de traitements et d'autres allocations et indemnités en se basant, pour leur adaptation, sur une augmentation du pouvoir d'achat limitée à 2,5 % ;

2 attendu qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 du statut des fonctionnaires, le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et autres agents : « sur base d'un rapport commun présenté par la Commission et fondé sur la situation, au 1er juillet et dans chaque pays des Communautés, d'un indice commun établi par l'Office statistique des Communautés européennes en accord avec les services nationaux de statistiques des États membres » ;

qu'ainsi cet examen a pour objet d'établir s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations ;

que, depuis plusieurs années, le Conseil et la Commission, en liaison avec les organisations représentatives du personnel, ont procédé à celles reconnues nécessaires ;

qu'il a été admis que ces adaptations ne devaient pas seulement viser l'aménagement des traitements en fonction de l'augmentation du coût de la vie mais devaient aussi faire bénéficier les fonctionnaires et agents du relèvement du niveau des revenus constaté dans la Communauté ;

que, l'évaluation de la progression des revenus donnant lieu chaque année à des difficultés entre les organisations représentatives du personnel et les institutions intéressées, le Conseil a, par décision du 14 décembre 1970, invité la Commission à lui soumettre « un document qui pourrait servir comme point de départ d'une étude approfondie à entreprendre en commun, au sujet des méthodes de travail à utiliser pour l'application de l'article 65 du statut » :

3 attendu qu'en exécution de cette décision, la Commission, en liaison avec les organisations représentatives du personnel, a soumis au Conseil des proposi-

tions substituant, en ce qui concerne la progression en termes réels du pouvoir d'achat, à « l'indice commun » visé à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 1, et à l'indicateur spécifique des traitements publics nationaux précédemment utilisés, un indicateur unique tiré du « produit intérieur brut en volume par personne occupée » ;

qu'elle a conclu en faisant remarquer que ces propositions étaient susceptibles de rendre nécessaires des aménagements des articles 64 et 65 du statut ;

que, ces propositions ayant été rejetées par le Conseil, notamment parce qu'elles s'écartaient du cadre de l'article 65, la Commission a proposé le 20 mars 1972 une méthode d'adaptation basée sur la moyenne arithmétique de deux indicateurs tirés, l'un de l'évolution des traitements publics dans les États membres au cours de l'année écoulée et l'autre de la masse salariale par tête dans les administrations publiques des mêmes États membres ;

4 attendu que, les 20 et 21 mars 1972, le Conseil a décidé que serait d'application à titre expérimental et pour une période de trois ans, un « système d'ajustement pour les rémunérations » comportant, en ce qui concerne l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations, le recours aux deux indicateurs précités ;

qu'il ressort du procès-verbal de cette délibération que le Conseil, écartant l'application automatique d'une moyenne arithmétique entre les deux indicateurs retenus, a précisé comme suit leur mise en œuvre : « décision annuelle du Conseil sur la base de ces deux indicateurs. Au cours de la 3e année ce mode de calcul sera contrôlé par un examen approfondi des masses salariales nationales et communautaires pour vérifier la validité du système et, éventuellement, opérer les remaniements structurels qui se révéleraient nécessaires » ;

5 attendu que, dans le rapport qu'elle a présenté au Conseil le 27 septembre 1972, en exécution de l'article 65 du statut, la Commission, constatant que les deux indicateurs révélaient respectivement, à la date du 1er juillet 1972, une augmentation du pouvoir d'achat des traitements nationaux de 3,6 % et de 3,9 %, a proposé une augmentation réelle brute des rémunérations communautaires égale à la moyenne arithmétique desdits indicateurs, soit 3,75 % ; que, cependant, par le règlement attaqué, le Conseil a fixé le relèvement des traitements, au titre de la progression du pouvoir d'achat, à 2,5 %, c'est-à-dire au-dessous de l'indicateur le plus bas ;

que la réquérante soutient que, pour ne pas avoir porté l'augmentation des traitements, à tout le moins, au niveau de l'indicateur inférieur, soit 3,6 %, le Conseil aurait violé l'article 65 du statut, combiné avec la décision du 21 mars 1972 ;

que, tout en déclarant qu'en adoptant le règlement litigieux il s'était senti lié « par le système adopté le 21 mars 1972 », le Conseil a, sans soulever lui-même formellement le moyen, suggéré que la Cour vérifie d'office « si ce système constitue une règle de droit » ;

A — Sur la nature et les effets de la décision du 21 mars 1972

6 Attendu que la nature et les effets de la décision du 21 mars 1972 doivent être appréciés dans le cadre de l'exercice, par le Conseil, de la mission que lui assigne l'article 65 du statut ;

qu'aux termes de cette disposition, le Conseil procède annuellement, sur base d'un rapport établi par la Commission, à un examen du niveau des rémunérations versées par les Communautés ;

que, saisi de ce rapport, le Conseil est appelé à « étudier » la question d'une adaptation éventuelle des rémunérations dans le contexte de la politique économique et sociale des Communautés, dont fait partie la politique salariale de l'administration communautaire ;

qu'à la suite de cette étude, aux termes du paragraphe 3 du même article, le Conseil « statue », sur proposition de la Commission ;

7 que cette disposition laisse ainsi au Conseil le choix des moyens et formes les plus adaptés à la mise en œuvre d'une politique de rémunérations conforme aux critères retenus par l'article 65 ;

que le Conseil, responsable du régime du personnel, est libre de faire entrer, dans les méthodes de mise en œuvre de l'article 65, des procédés de concertation sociale, tels qu'ils sont pratiqués, selon des modalités diverses, dans les États membres ;

qu'il lui est loisible d'articuler la prise de décision, conformément à une pratique courante dans la Communauté, en des phases successives, certaines

questions de principe étant préalablement tranchées, afin de faciliter la mise en œuvre des mesures d'application ultérieures ;

8 attendu qu'il n'y a pas de doute qu'en arrêtant l'acte du 21 mars 1972, le Conseil avait dépassé le stade des études préparatoires et qu'il était entré dans la phase des mesures décisoires ;

qu'il a statué, sur proposition de la Commission, à la suite d'une concertation de cette dernière avec les organisations représentatives du personnel ;

que les antécédents autant que les termes de la décision prise font reconnaître l'intention du Conseil de se lier à l'observation de critères déterminés, dans l'élaboration des mesures ultérieures relatives à la fixation périodique des rémunérations ;

que cette intention apparaît notamment des dispositions selon lesquelles le système établi par la décision « sera d'application » à titre expérimental et pour une période de trois ans, de l'affirmation qu'il « cadre avec les dispositions de l'actuel article 65 du statut des fonctionnaires », de l'indication d'une « date d'effet » et enfin de l'insertion d'une réserve expresse aux termes de laquelle l'application de la nouvelle méthode pour une période expérimentale « ne peut donner lieu à des droits acquis » ;

qu'au cours de la procédure orale le Conseil a d'ailleurs souligné itérativement qu'il se reconnaît lié par cet acte et qu'il maintient son intention de le respecter, le désaccord portant uniquement sur l'interprétation de la décision ;

9 qu'il apparaît, dès lors, que, par sa décision du 21 mars 1972, le Conseil, statuant dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'article 65 du statut en matière de rémunérations du personnel, a assumé des obligations à l'observation desquelles il s'est lié pour la période par lui définie ;

10 attendu que, compte tenu des relations spécifiques d'emploi dans lesquelles se situe l'exécution de l'article 65 du statut et des éléments de concertation que sa mise en œuvre a comportés, la règle de la protection de la confiance légitime que les administrés peuvent avoir dans le respect, par l'autorité, d'engagements de cette sorte, implique que la décision du 21 mars 1972 obligeait le Conseil dans son action future ;

qu'en effet, si cette règle trouve en premier lieu application en ce qui concerne les décisions individuelles, il n'en est pas pour autant exclu qu'elle puisse concerner, le cas échéant, l'exercice de compétences plus générales ;

que, d'ailleurs, l'adaptation annuelle des rémunérations prévue par l'article 65 ne constitue qu'une mesure d'exécution de nature plus administrative que normative, qui se situe dans le cadre de l'application, par le Conseil, de cette disposition ;

11 attendu que la circonstance que l'article 65, en attribuant au Conseil un large pouvoir d'appréciation au regard de la politique économique et sociale des Communautés, l'oblige à tenir compte de l'ensemble des facteurs pouvant être pris en considération, ne fait pas obstacle à ce que, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, cette institution détermine, par avance, dans un premier stade et pour un temps limité, le cadre et les éléments de sa décision ;

que le Conseil a invoqué, à cet égard, pour justifier son attitude nouvelle, les risques d'inflation qui se seraient aggravés entre l'époque où la décision a été adoptée et celle où a été pris le règlement attaqué ;

que, cependant, il apparaît que, tant au cours des études préparatoires que dans les délibérations qui ont précédé la décision du 21 mars 1972, l'ensemble des facteurs de nature à entrer en ligne de compte avait déjà été pris en considération ;

que, d'autre part, ni les procès-verbaux des délibérations du Conseil des 5, 6 et 8 décembre 1972, ni les considérants du règlement attaqué n'établissent des circonstances susceptibles de justifier, après neuf mois, l'abandon du système que le Conseil s'était obligé à respecter ;

qu'enfin, il y a lieu de considérer que ce système a, par lui-même, un effet de ralentissement du fait qu'il ne prévoit l'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et agents de la Communauté qu'après qu'aura été constatée une augmentation déjà acquise des rémunérations nationales et du fait que, dans le cadre de l'article 65, cette adaptation ne se fait qu'une fois par an, à époque fixe ;

que, dans ces conditions, le Conseil n'a pas fondé le règlement attaqué sur des motifs susceptibles de justifier qu'il pouvait déroger à ses engagements antérieurs ;

B — Sur la portée de la décision du 21 mars 1972

12 Attendu que la défenderesse fait valoir que la décision du 21 mars 1972 n'aurait pas la portée que lui attribue la requérante en ce qui concerne les limites qu'elle mettrait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire que l'article 65 confère au Conseil ;

qu'elle invoque à cet égard que la décision annuelle relative au niveau des rémunérations devait, selon celle du 21 mars 1972, être prise « sur la base » des deux indicateurs, ce qui impliquerait que ceux-ci n'ont qu'une valeur de référence ;

qu'ainsi ces indicateurs constitueraient des éléments d'appréciation importants mais dont la valeur pourrait être mise en cause par la prise en considération d'autres facteurs que l'article 65 envisage ;

13 attendu que l'emploi des mots « sur la base de » s'explique essentiellement par la circonstance, qu'afin de rester dans le cadre de l'article 65, la mention d'un indicateur unique, proposée par la Commission, a été remplacée par celle de deux indicateurs et, qu'ensuite, à la proposition de la Commission de retenir la moyenne arithmétique de ces deux indicateurs, a été substituée la décision d'écarter pareil automatisme en maintenant une fourchette à l'intérieur de laquelle le Conseil serait libre d'apprécier à quel niveau devait s'établir l'augmentation des rémunérations ;

que, si l'emploi de ces termes, joint à la mention qu'il y a lieu de tenir compte des deux indicateurs, montre la volonté du Conseil de ménager une marge d'appréciation entre ces chiffres, cette expression n'a cependant pas la portée extensive que la défenderesse lui attribue et qui, d'ailleurs, viderait de son sens l'effet obligatoire constaté ci-dessus ;

qu'il en résulte qu'en fixant les augmentations prévues aux articles 1 à 4 du règlement attaqué au-dessous du niveau résultant de l'indicateur inférieur, calculé conformément à la décision du 21 mars 1972, soit 3,6 %, le Conseil a violé la règle de la protection de la confiance légitime, dans l'application de l'article 65 du statut ;

14 que ces articles 1 à 4 doivent, dès lors, être annulés ;

15 que, toutefois, en vue d'éviter une discontinuité dans le régime des rémunérations, il y a lieu de faire application de l'article 174, alinéa 2, du traité de façon que les articles annulés continuent de produire effet jusqu'au moment où le Conseil aura édicté, consécutivement au présent arrêt, un nouveau règlement ;

Quant aux dépens

16 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens ;

qu'en l'espèce, aucune des parties n'a présenté de conclusions sur les dépens ;

qu'il convient donc de compenser les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties entendues en leurs plaidoiries ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 173 et 174, alinéa 2 ;
vu le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, notamment son article 24 ;
vu l'article 65 du statut des fonctionnaires ;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires déclare et arrête :

1) Les articles 1 à 4 du règlement n° 2647/72 du Conseil du 12 décembre 1972 sont annulés ;

2) Ces articles continueront de produire effet jusqu'au règlement à intervenir consécutivement au présent arrêt ;

3) Les dépens sont compensés.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 juin 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 15 MARS 1973 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans cette affaire, la Cour est appelée à se prononcer sur une matière du plus haut intérêt pour les agents de toutes les institutions de la Communauté, et vous ne pouvez qu'avoir conscience de l'importance que ceux-ci attacheront à la décision de la Cour. Il n'est nullement exagéré de dire que cette décision pourra profondément affecter l'évolution future des relations entre les institutions communautaires et leur personnel. En raison de l'importance du sujet, je me permets de vous proposer de revoir d'assez près les faits qui sont à l'origine du présent litige.

L'article 65 du statut des fonctionnaires (tel qu'il a été amendé) dispose :

« 1) Le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et des autres agents des Communautés. Cet examen aura lieu en septembre sur base d'un rapport commun présenté par la Commission et fondé sur la situation, au 1er juillet et dans chaque pays des Communautés, d'un indice commun établi par l'Office statistique des Communautés européennes en accord avec les services nationaux de statistiques des États membres.

Au cours de cet examen, le Conseil étudie s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations. Sont notamment prises en

1 — Traduit de l'anglais.