Dans l'affaire 33/80,

RENATO ALBINI, ancien fonctionnaire de la Commission des CE, et neuf autres anciens fonctionnaires de ladite Commission, représentés et assistés par Me Raimondo Marini-Clarelli, avocat au barreau de Rome, ayant élu domicile à Luxembourg au cabinet de Me Victor Biel, avocat, 18 A, rue des Glacis,

parties requérantes,

contre

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,

et

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

parties défenderesses,

ayant pour objet les conclusions figurant en termes de requête,

LA COUR (première chambre),

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

La présente affaire s'inscrit dans le contexte réglementaire suivant:

Dans sa version ayant eu cours jusqu'au 31 mars 1979, l'article 63 du statut des fonctionnaires disposait:

«La rémunération du fonctionnaire 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 parités acceptées par le Fonds monétaire international, qui étaient en vigueur à la date du 1er janvier 1965.».

Cette parité était de 12,50 BFR pour 1 DM et de 8 BFR pour 100 LIT.

Conformément à l'article 17 de l'annexe VII du statut, un fonctionnaire peut demander qu'une partie de ses émoluments soit transférée régulièrement ou exceptionnellement dans un pays autre que celui où il exerce ses fonctions. Le paragraphe 4 dudit article, dans la version en vigueur jusqu'au 31 mars 1979, disposait que ces transferts devaient être effectués par l'entremise de l'institution dont relevait le fonctionnaire «au taux de change officiel en vigueur à la date du transfert». Était considéré comme «taux de change officiel» au sens de cette disposition la dernière parité acceptée par le FMI, qui n'avait pas été modifiée depuis le 1er novembre 1969 (soit, par exemple, 13,66 BFR pour 1 DM).

Après la disparition en 1971 du système international des taux de change fixes, qui est à la base de ces dispositions, ces parités reflétèrent de moins en moins le pouvoir d'achat des monnaies en question et leur valeur sur le marché des changes. Les fonctionnaires qui faisaient procéder à des transferts dans des pays dont la monnaie était réévaluée par rapport aux parités notifiées au FMI pouvaient ainsi, par comparaison avec les transferts réalisés aux conditions habituelles du marché, réaliser des bénéfices sur le cours du change.

Conformément à la situation juridique antérieure au 1er avril 1979, le coefficient correcteur visé à l'article 64 du statut, qui reflète les conditions de vie au lieu d'affectation du fonctionnaire, devait être appliqué à l'ensemble de la rémunération, y compris à la partie à transférer dans un autre pays, conformément à l'article 17 de l'annexe VII. Ceci avait pour conséquence une augmentation parallèle du coefficient correcteur pour les fonctionnaires affectés dans des pays, tels l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande, où la monnaie était dévaluée par rapport aux parités du FMI, et une diminution du coefficient pour les fonctionnaires affectés dans des pays dont la monnaie avait gagné en valeur par rapport aux «parités FMI».

Les titulaires de pension pouvaient retirer de cette réglementation des avantages spéciaux. S'ils déclaraient fixer leur domicile dans un pays à monnaie dévaluée, le coefficient correcteur pour ce pays était appliqué à leur pension conformément à l'article 82, paragraphe 1, du statut. L'article 45 de l'annexe VIII du statut leur offrait la possibilité de se faire payer ces pensions dans la monnaie forte de leur pays d'origine ou du siège de l'institution à laquelle ils appartenaient. Cette situation a été dénoncée par l'avocat général Mayras dans ses conclusions sous l'affaire 28/74 (Gillet, Recueil 1975, p. 478).

Dès 1974, la Commission a soumis au Conseil des propositions en vue d'éliminer les imperfections des règles applicables en matière de paiement des rémunérations et des pensions résultant de la disparition du système international des taux de change fixes.

La proposition de règlement du Conseil portant modification du statut, du 13 juin 1974 (JO C 88, p. 25), a prévu une nouvelle version de l'article 17, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut:

«Les transferts prévus aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus sont effectués sur la base des parités visées à l'article 63, dernier alinéa, du statut; les montants transférés sont affectés du coefficient résultant du rapport existant 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.».

Le 1er avril 1977, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement portant introduction de l'unité de compte européenne (UCE) dans le statut (JO C 99, p. 5), qui a été rejetée par le Comité du statut qui en avait été saisi. Le Conseil a recueilli les avis du Parlement européen et de la Cour de justice. Dans sa résolution du 7 juillet 1977 (JO C 183, p. 55), le Parlement a approuvé la proposition en prenant acte «des assurances données par la Commission que ses propositions n'affecteront nullement les valeurs réelles des paiements aux fonctionnaires au titre de leurs rémunérations, pensions et indemnités». En séance, le membre de la Commission responsable des affaires administratives, M. Tugendhat, avait déclaré: «... l'objectif du système établi par la Commission est de parvenir à une neutralité financière, et nous pensons qu'il peut réaliser une égalité de pouvoir d'achat. En fait, nous voulons qu'un fonctionnaire de la Commission d'un grade donnée, qu'il travaille à Bruxelles, à Luxembourg, à Londres ou en n'importe quel autre lieu de la Communauté, soit en mesure d'acheter exactement la même quantité de biens que son homologue établi ailleurs dans la Communauté ... Le problème des transferts préoccupe aussi la Commission. Une proposition de modification du statut des fonctionnaires est actuellement à l'examen. Nous estimons que cette modification doit être adoptée pas plus tard que la présente proposition de règlement, et j'estime que c'est là un autre point qui a fait l'objet de certaines préoccupations.»

Le Conseil n'étant pas parvenu en 1978 à arrêter la proposition de règlement portant application de l'unité de compte européenne (UCE) aux actes pris par les institutions des Communautés, du

6 octobre 1976 (JO C 271, p. 5), la Commission s'est attachée à réaliser l'actualisation des taux de conversion des rémunérations des fonctionnaires visée par la proposition du 1er avril 1977, en tenant compte de la situation ainsi créée. En annexe de son Rapport 1978 pour l'examen annuel du niveau des rémunérations (Doc. COM(78) 673 final du 29. 11. 1978), la Commission a fait au Conseil la communication suivante, qui n'a pas donné lieu à consultation du Parlement, ni de la Cour de justice, ni du Comité du statut:

«... Le texte des deux premiers alinéas de l'article 63 est remplacé par le texte suivant: 'La rémunération du fonctionnaire 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 à la date du ...'

La Commission insiste pour que le Conseil adopte avant la fin de l'année l'article précité ainsi que l'article 17 de l'annexe VII tel qu'il résulte des travaux du Conseil effectués dans le cadre de la révision du statut ...

(Le) ... règlement (devrait entrer) en vigueur le 1er janvier 1979, ... (et être) applicable à partir du 1er avril 1979. Toutefois, pour les pensionnés bénéficiaires d'indemnités dont les prestations financières nettes subissent une diminution par rapport à l'application du système actuel, le règlement ne sera applicable qu'à partir du 1er octobre 1979 ...»

Le 21 décembre 1978, le Conseil a arrêté 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 reprend les termes de la communication de la Commission du 29 novembre 1978, et, en ce qui concerne le coefficient correcteur appelé à affecter les montants transférés, la formulation figurant à la proposition du 1er avril 1977. Il fixe au 1er juillet 1978 la date à prendre en considération pour le calcul de la rémunération payée en une monnaie autre que le franc belge sur la base des taux de change utilisés pour l'exécution du budget général des Communautés et précise que cette date est modifiée lors de l'examen annuel du niveau des rémunérations.

Parallèlement à l'actualisation des taux de change, le Conseil a, par son règlement 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), modifié 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, voit sa rémunération d'avril 1979 demeurer au même niveau que sa rémunération du mois précédent. Le point de

départ (montant de la rémunération libellé en francs belges) 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 partir 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.

Pour la fixation du coefficient correcteur visé à l'article 64 du statut, le Conseil et la Commission utilisent, depuis 1967, la procédure suivante de comparaison du niveau de prix entre Bruxelles et les différents lieux d'affectation. L'Office statistique des CE procède régulièrement, en collaboration avec les services nationaux compétents, à des relevés de prix pour les marchandises et les services considérés comme représentant les postes de dépenses types des ménages des fonctionnaires aux différents lieux d'affectation. Pour chaque poste, on calcule le rapport entre le prix à Bruxelles et celui pratiqué dans la ville qui sert de référence pour le lieu d'affectation du fonctionnaire. Cette pondération permet de calculer le rapport entre le pouvoir d'achat des monnaies des pays où les fonctionnaires de la Communauté exercent leurs fonctions. L'indice calculé selon la méthode «Fisher» exprime, par exemple, le rapport des prix Bruxelles-Rome et Rome-Bruxelles par un seul chiffre. Ce dernier est utilisé pour les coefficients correcteurs à l'intérieur de la Communauté, parce qu'il exprime le rapport des prix entre deux villes sous une forme réversible et qu'il permet par conséquent des comparaisons de prix non seulement bilatérales, mais multilatérales. Selon cette méthode, on obtient le coefficient correcteur en divisant l'indice «Fisher» ainsi calculé par le taux de change correspondant utilisé pour la conversion des rémunérations des fonctionnaires dans la monnaie nationale respective, conformément à l'article 63 du statut. En octobre/novembre 1975, une enquête comparative des prix a été effectuée dans toutes les capitales de la Communauté.

Les requérants, qui sont d'anciens fonctionnaires de la Commission ayant pris leur pension en Italie, ont introduit, en temps utile, une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires afin de contester les décisions contenues dans lesdits règlements. Au moment où ce recours a été introduit, aucune décision n'avait été prise sur ces réclamations.

Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 24 janvier 1980.

Des exceptions d'irrecevabilité ont été présentées par le Conseil et la Commission respectivement le 28 février 1980 et le 29 février 1980.

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

II — Conclusions des parties

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

— annuler ou, pour le moins, déclarer inapplicable aux requérants le règlement n° 3086/78 du Conseil des Communautés européennes;

— annuler ou, pour le moins, déclarer inapplicable aux requérants le règlement n° 3085/78 du Conseil des Communautés européennes;

— à titre tout à fait subsidiaire, ordonner en faveur des requérants l'allocation d'une indemnité compensatrice, calculée de manière à éviter toute réduction des pensions versées aux requérants avant l'entrée en vigueur des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78;

— en toute hypothèse, condamner le Conseil des Communautés européennes et la Commission des Communautés européennes, défendeurs en l'espèce, aux frais et aux dépens de l'instance.

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 les recours non recevables à son égard.

La *Commission*, dans un mémoire incident présenté en vertu de l'article 91 du règlement de procédure, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— après réception des observations en réponse des parties adverses, clore la procédure et décider, le cas échéant, n'y avoir lieu à ouverture de la procédure orale;

— rejeter le recours comme irrecevable;

— condamner les requérants aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Les *requérants* soutiennent que le système de pension des fonctionnaires des Communautés est un système contributif. L'article 83, paragraphe 2, du statut prévoirait que les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement du régime de pension. Les deux tiers restants seraient financés par les Communautés. Il en découle que la pension ne représenterait rien d'autre qu'une rémunération différée et non pas une sorte de gratification par l'employeur.

Tous les fonctionnaires d'un certain grade et ayant une certaine ancienneté verseraient le même montant au moyen tant d'une déduction directe que d'une contribution correspondante de l'employeur, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu d'affectation. En vérité, toutes les déductions seraient effectuées en francs belges par prélèvement à la source et sans application d'aucun mécanisme correcteur.

Les requérants font valoir que ce système présupposerait qu'un fonctionnaire ayant payé une certaine somme, identique à celle versée par les autres fonctionnaires du même grade et de même ancienneté que lui, reçoive une pension égale à celle dont jouissent les autres et correspondant aux cotisations qu'il a versées au moyen de retenues, et aux versements effectués par l'employeur.

Au contraire, dans le système de pension adopté, le montant de la pension serait fonction non seulement des sommes versées par le fonctionnaire mais également du pays dans lequel celui-ci déclare avoir sa résidence au moment de sa mise à la retraite.

Du fait du système de coefficients correcteurs adopté, les fonctionnaires titulaires de pensions résidant dans certains pays recevraient une retraite inférieure à celle à laquelle ils auraient droit sur la base des cotisations accumulées en leur faveur. Par exemple, un fonctionnaire titulaire d'une pension résidant en Belgique recevrait une retraite supérieure de 34 % à celle que recevrait un fonctionnaire en retraite, de même grade et de même ancienneté, résidant en Italie, même s'ils avaient tous les deux versé des montants identiques, et que pour tous deux les mêmes montants avaient été versés pour constituer leur pension.

Les requérants estiment qu'il est illégal d'affecter le montant d'une pension d'un indice réducteur en fonction du lieu de résidence et du coût de la vie y afférent, parce que de ce fait on limiterait la liberté de mouvement du titulaire de la pension précisément au moment où il en a le plus besoin. L'importance de la pension devrait être exclusivement le résultat fiscal d'une accumulation de cotisations que personne n'aurait plus le droit d'influencer ou de graduer selon des critères monétaires géographiques.

Les requérants estiment qu'à cause de l'adoption des règlements contestés, qui aurait eu pour résultat que leur pension a été réduite de plus de moitié, leurs expectatives légitimes ont été violées.

L'article 45 de l'annexe VIII du statut disposerait que les «prestations (de retraite) peuvent être payées, au choix des intéressés, soit dans la monnaie de leur pays d'origine, soit dans la monnaie du pays de leur résidence, soit dans la monnaie du siège de l'institution à laquelle appartenait le fonctionnaire».

Jusqu'à l'adoption des règlements contestés, le taux de change applicable aurait été celui fixé par le Fonds monétaire international le 1er janvier 1965 (pour l'Italie 8 BFR = 100 lires), et le coefficient correcteur aurait été de 146,8. Après l'adoption des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78, le taux de change adopté serait celui utilisé pour l'exécution du budget général des Communautés européennes à la date du 1er juillet 1978 (3,83 BFR = 100 lires) et le coefficient correcteur serait de 70,3.

La nouvelle réglementation aurait eu pour résultat que la pension des requérants a été réduite de plus de moitié. Les requérants estiment que cette situation a eu des conséquences très sérieuses pour les titulaires de pensions servies en francs belges résidant dans les pays à monnaie faible, qui ont organisé leur vie selon les pensions qu'ils recevaient: ceux-ci en voient le montant réduit de façon drastique.

L'article 64 du statut prévoirait que les coefficients correcteurs sont fixés selon les conditions de vie dans les différents États membres. L'article 65 disposerait que les coefficients sont fixés sur la base d'une opération arithmétique. Dans le cas de l'Italie, l'opération serait la suivante: au taux de change de 8 BFR pour 100 lires correspondrait un coefficient correcteur de 146,8. Le taux de change actuel étant de 3,83 BFR pour 100 lires, le nouveau coefficient correcteur à appliquer résulterait de l'équation 8 : 146,8 = 3,83 : x d'où:

$$x = \frac{146{,}8 \times 3{,}83}{8} = 70{,}28$$

arrondi à 70,3, qui serait en effet le nouveau coefficient correcteur.

Les requérants font valoir qu'un coefficient correcteur sérieux et juste ne serait pas celui qui découle d'une simple opération mathématique.

Le coefficient correcteur devrait être calculé de manière objective, pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et du pouvoir d'achat de la monnaie dans les différents États membres de la Communauté. Il devrait résulter d'une enquête statistique appropriée effectuée par divers offices nationaux de statistiques en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes selon une valeur de référence uniforme.

Les requérants soutiennent qu'il n'y a eu aucune consultation du Parlement européen sur les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78.

La proposition de la Commission du 1er avril 1977 (JO 1977 C 99), qui a été approuvée par le Parlement (JO 1977 C 183), aurait pour objet l'introduction de l'unité de compte européenne dans le statut des fonctionnaires et la fixation de la valeur de l'unité de compte par rapport aux différentes monnaies à la date du 1er juillet 1977, alors que le règlement n° 3085/78 du 21 décembre 1978 (JO 1978 L 369) aurait, en revanche, exclusivement pour objet l'actualisation des taux de change conventionnels fixés en francs belges à la date du 1er juillet 1978 par rapport aux autres monnaies. Les visas du règlement n° 3085/78 mentionneraient l'avis du Parlement émis un an et demi plus tôt sur l'ancienne proposition de la Commission du 1er avril 1977 concernant l'introduction de l'unité de compte européenne.

Les requérants estiment qu'il ne serait pas licite de modifier un texte en utilisant un avis concernant un texte antérieur qui diffère du nouveau sur un point essentiel.

Dans son exception d'irrecevabilité, le *Conseil* demande que la Cour, sans engager le débat au fond, statue sur cette exception, en application de l'article 91, paragraphe 1, de son règlement de procédure.

Quant au recours en annulation des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78, le Conseil estime qu'il ne serait recevable que s'il respectait les règles fixées par les articles 90 et 91 du statut. Tel ne serait pas le cas.

Le Conseil soutient, d'une part, que les requérants ne lui ont jamais adressé une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut et, d'autre part, qu'il ne pourrait pas être considéré comme l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'égard des requérants, qui sont des anciens fonctionnaires de la Commission. Les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 ne sauraient constituer des actes faisant grief susceptibles d'être attaqués par la voie de recours ouverts par l'article 91, cet article ne permettant des recours que contre des actes faisant grief, émanant de l'autorité investie de pouvoir de nomination (article 90, paragraphe 2).

Le Conseil estime que le recours en annulation ne pourrait pas non plus être fondé sur l'article 173 du traité, puisque les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 seraient applicables à l'ensemble des fonctionnaires des Communautés et anciens fonctionnaires mis à la retraite. On ne pourrait donc affirmer qu'il s'agit de «décisions» dont les requérants seraient destinataires ou de décisions concernant «directement et individuellement» ceux-ci, bien que prises sous l'apparence du règlement.

Le Conseil ajoute que, même si les recours étaient fondés sur l'article 173, ils seraient en tout état de cause irrecevables parce qu'ils n'auraient pas été introduits dans les délais prévus par ledit article.

Le Conseil estime que la demande des requérants, selon laquelle les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 devraient être déclarés inapplicables à leur cas, est fondée sur l'article 184 du traité.

Le Conseil fait valoir que la déclaration d'inapplicabilité d'un règlement à la suite d'une exception d'illégalité constitue une voie de recours incidente et a des effets restreints. La Cour aurait déjà précisé que l'annulation d'une décision individuelle fondée sur l'irrégularité des décisions générales dont elle est tirée n'affecte les effets de la décision générale que dans la mesure où ceux-ci se concré-

tisent dans la décision individuelle annulée (arrêt du 13. 6. 1958, affaire 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA/Haute Autorité, Recueil 1958, et arrêt du 12. 6. 1958, affaire 15/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité, Recueil 1958, p. 155) et que ce recours, en tant que fondé sur l'article 184, ne serait pas recevable.

Le Conseil estime que la demande des requérants portant sur une indemnité compensatoire ne peut se présenter que comme une action en dommages et intérêts fondée sur l'article 215 du traité. Le Conseil estime que cet action est irrecevable vu l'arrêt du 22 octobre 1975 (affaire 9/75, Meyer-Burckhardt/Commission, Recueil p. 1171).

Les *requérants,* dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité du Conseil, font valoir qu'ils ont tous présenté dans les délais la réclamation requise au titre de l'article 90 du statut des fonctionnaires.

Selon les requérants, les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 constitueraient des actes faisant grief, vu que les montants des droits à pensions pour le mois de juin 1980 sont réduits de plus de moitié par rapport aux prestations servies aux mois de septembre 1979. Les règlements attaqués auraient été arrêtés par le Conseil et exécutés par la Commission; c'est la raison pour laquelle les requérants ont décidé d'introduire un recours contre l'une et l'autre des institutions précitées.

De l'avis des requérants, l'exception visée à l'article 184 du traité aurait uniquement pour objet de permettre d'intenter une action directe contre le Conseil pour autant que cette dernière institution a arrêté les actes attaqués.

Quant à la demande visant une indemnité compensatrice, les requérants soutiennent qu'on pourrait trouver une justification de cette indemnité dans le devoir général d'assistance dont les institutions communautaires seraient redevables à l'égard de leurs fonctionnaires. Les requérants ne voient pas pourquoi ce devoir général d'assistance ne s'étendrait pas également aux personnes pensionnées, anciens fonctionnaires ou agents de la Communauté.

Dans sa demande d'exception, la *Commission* soutient que le recours est irrecevable vu qu'il est dirigé contre des actes qui n'émanent pas de l'autorité qui était investie du pouvoir de nomination à l'égard des requérants. La Cour aurait déjà dit pour droit par son ordonnance du 4 octobre 1979 rendue dans l'affaire 48/79 (Ooms et autres/Commission, Recueil 1979, p. 3121), dans laquelle, comme dans le cas d'espèce, les requérants avaient conclu à l'annulation des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78, que:

«Selon l'article 91, paragraphe 2, du statut, les recours des 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 et 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».

La Commission remarque que le recours est également irrecevable au titre de l'article 173.

Elle est d'avis qu'un recours formé par un fonctionnaire ou ex-fonctionnaire peut être introduit seulement sur la base de l'article 1979. La compétence prévue à l'article 179 serait de nature exclusive et ne saurait laisser place à une compétence cumulative ou concurrente fondée sur le droit commun des recours.

Par l'arrêt du 22 octobre 1975 (affaire 9/75 Meyer-Burckhardt/Commission, Recueil p. 1171) et l'arrêt du 17 février 1977 (affaire 48/76 Reinarz/Commis-

sion, Recueil p. 291), la Cour aurait dit que:

«... un litige entre un fonctionnaire et l'institution dont il dépend ou dépendait et visant à la réparation d'un dommage, se meut, lorsqu'il trouve son origine dans le lieu d'emploi qui unit l'intéressé à l'institution, dans le cadre de l'article 179 du traité et des articles 90 et 91 du statut...».

La Commission constate que la jurisprudence de la Cour, dégagée à l'occasion d'un contentieux indemnitaire, conserverait toute sa valeur dans le cadre du contentieux de l'annulation (cf. l'arrêt du 22. 10. 1975, déjà cité, dans lequel la Cour a dit que: «Si le recours en annulation et le recours en indemnité constituent effectivement des voies de droit distinctes, il n'en demeure pas moins que, dans le cadre des litiges entre les fonctionnaires et les institutions, il n'est fait par les articles 90 et 91 du statut aucune distinction entre eux en ce qui concerne la procédure tant administrative que contentieuse à laquelle ils peuvent donner lieu»).

Si le contentieux indemnitaire se fonde exclusivement au plan procédural sur l'article 179, il ne pourrait qu'en aller de même en ce qui concerne le contentieux de l'annulation.

Dans l'hypothèse où il serait néanmoins admis que le régime de droit commun des recours en annulation peut être pris en considération de manière parallèle et concurrente lorsque le litige opposant les Communautés à un de leurs agents ou ex-agents tend à l'annulation d'un acte de la Commission ou du Conseil, la Commission fait valoir qu'il apparaîtrait tout autant irrecevable parce qu'il ne remplirait pas les conditions prévues par l'article 173 du traité. Le présent recours excéderait tout d'abord le délai de deux mois prévu à l'article 173. D'autre part, il ne satisferait pas aux conditions posées à l'alinéa 2 dudit article (cf. ordonnance de la Cour dans l'affaire 48/79 précitée «... les règlements n° 3085/78 et n° 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 du traité CEE»).

En ce qui concerne les conclusions à fin d'inapplicabilité aux requérants des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78, la Commission fait valoir que les intéressés ne pourraient avoir recours à l'article 184 du traité. Celui-ci n'instituerait pas une voie de recours autonome, mais envisagerait la déclaration d'inapplicabilité d'un règlement par voie incidente et avec effets restreints seulement dans une procédure poursuivie devant la Cour sur la base d'une autre disposition du traité (arrêts du 14. 12. 1962, affaires 31 et 33/62, Milchwerke Heinz, Wöhrmann & Sohn KG et entreprise A. F. Lütticke GmbH/Commission, Recueil 1962, p. 971). Le présent recours serait présenté à titre autonome et principal, et, dès lors, les requérants ne pourraient invoquer l'article 184.

Quant à la demande visant une indemnité compensatrice, il serait constant, selon la Commission, que le contentieux de pleine juridiction ne peut se trouver lié lorsque le contentieux de l'annulation ne l'est pas (arrêt du 10. 12. 1969, affaire 32/68, Grasselli/Commission, Recueil 1969, p. 505).

De plus la requête, en tant qu'elle poursuit un objet indemnitaire, et contrairement à l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure, garderait un silence complet sur le ou les moyens susceptibles d'étayer la demande.

Les *requérants,* dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité de la Commission, soulignent qu'ils ont attaqué les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 tant à l'égard du Conseil que de la Commission, étant donné que ces règlements ont été adoptés par le Conseil et exécutés par la Commission. Vu que l'une ou l'autre institution peut être l'autorité investie de nomination, les requérants laissent à la Cour le soin de trancher à cet égard.

Les requérants estiment que les règlements qu'ils attaquent sont susceptibles d'un recours au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Ils constitueraient des mesures de caractère général adoptées par le Conseil et mises à exécution vis-à-vis de tous les pensionnés, et qui auraient des conséquences préjudiciables pour un certain nombre d'entre eux.

Les requérants considèrent que le recours est également recevable en vertu de l'article 173, paragraphe 2. Selon eux, les règlements attaqués constitueraient des décisions dont les requérants sont destinataires et qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement, les concerneraient directement et individuellement.

Les requérants font valoir que les conclusions d'inapplicabilité des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 sont présentées à titre autonome et principal. Dès lors, la Cour serait compétente en vertu de l'article 184 du traité.

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'allocation d'une indemnité compensatrice, les requérants font valoir que cette demande est recevable vu la recevabilité de la demande principale.

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 requête déposée au greffe de la Cour le 24 janvier 1980, les requérants ont introduit un recours en vertu de l'article 91 du statut des fonctionnaires (ci-après le statut), dirigé contre le Conseil des Communautés européennes et la Commission des Communautés européennes. Les requérants, dix fonctionnaires retraités de la Commission, demandent à la Cour:

1) d'annuler ou, pour le moins, de déclarer inapplicables à leur égard les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78 du Conseil, du 21 décembre 1978;

2) à titre subsidiaire, d'ordonner en faveur des requérants l'allocation d'une indemnité compensatrice, calculée de manière à éviter toute réduction des pensions versées aux requérants avant l'entrée en vigueur des règlements n° 3085/78 et n° 3086/78.

2 Les articles 63 et 64 du statut, dans le texte en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1978, disposaient: «La rémunération du fonctionnaire 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 les parités acceptées par le Fonds monétaire international à la date du 1er janvier 1965; la rémunération du fonctionnaire exprimée en francs belges ... est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 %, selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation; le coefficient correcteur, applicable à la rémunération des fonctionnaires affectés aux sièges provisoires des Communautés est, à la date du 1er janvier 1962, égal à 100 %».

3 L'article 82 du statut prévoit que «les pensions (des anciens fonctionnaires) sont établies sur la base des échelles de traitement en vigueur le premier jour du mois d'ouverture du droit à pension; elles sont affectées d'un coefficient correcteur fixé sur la base des articles 64 et 65, paragraphe 2, pour le pays des Communautés où le titulaire de la pension déclare fixer son domicile ...».

4 L'article 45, paragraphe 3, de l'annexe VIII (Modalités du régime des pensions) prévoit que «les prestations peuvent être payées, au choix des intéressés, soit dans la monnaie de leur pays d'origine, soit dans la monnaie de leur pays de résidence, soit dans la monnaie du siège de l'institution à laquelle appartenait le fonctionnaire, le choix étant valable pour deux ans au moins».

5 Le Conseil a, le 21 décembre 1978, adopté le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3085/78 (JO 369, p. 8), 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 rémunérations 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 54 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.»

6 L'article 4 du règlement prévoit que celui-ci entre en vigueur le 1er janvier 1979, et qu'il est applicable à partir du 1er avril 1979; toutefois, pour les pensions et indemnités dont les montants nets subissent une diminution par rapport à l'application du système actuel, le règlement n'est applicable qu'à partir du 1er octobre 1979. Après cette date, la différence entre les montants nets tels qu'ils résultent de l'application du présent règlement et ceux perçus au titre du mois de septembre 1979 est réduite à raison d'un dixième par mois.

7 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 2, du règlement, fixe, entre autres, le coefficient correcteur applicable aux pensions, conformément à l'article 82, paragraphe 1, deuxième alinéa, du statut, pour l'Italie à 74,4.

8 Au mois de mars 1979, certains des requérants ont adressé à la Commission des demandes tendant à ce qu'elle propose au Conseil tous amendements

appropriés en ce qui concerne les règlements n° 3085/78 et n° 3086/78, dont la légalité était contestée par les intéressés. La Commission, par communication du 12 juillet 1979, a répondu par la négative à ces demandes.

9 Au mois d'octobre 1979, la plupart des requérants ont indroduit des réclamations, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut, attaquant la décision de la Commission. La Commission n'ayant pas modifié son attitude, les requérants ont introduit le présent recours.

10 Les requérants soutiennent que le système de pension des fonctionnaires est un système contributif, financé pour un tiers par les contributions des fonctionnaires. Il en découlerait que la pension ne représente rien d'autre qu'une rémunération différée et ne constitue pas une sorte de gratification par l'employeur. Tous les fonctionnaires d'un certain grade et ayant une certaine ancienneté verseraient le même montant au moyen d'une déduction directe. Toutes les déductions seraient effectuées en francs belges, à la source et sans application d'aucun mécanisme correcteur. Ce système supposerait qu'un fonctionnaire ayant payé une certaine somme, identique à celle versée par les autres fonctionnaires du même grade et de la même ancienneté que lui, reçoive une pension égale à celle dont jouissent les autres et correspondant aux cotisations qu'il a versées au moyen de retenues et aux versements effectués par l'employeur. Les requérants estiment qu'il est illégal d'affecter le montant d'une pension d'un indice réducteur en fonction du lieu de résidence et du coût de la vie y afférent, parce que, de ce fait, on limiterait la liberté de mouvement du titulaire de la pension précisément au moment où il en le plus besoin. A cause de l'adoption des règlements contestés, qui aurait eu pour résultat de réduire leur pension de plus de moitié, leurs expectatives légitimes auraient été violées.

11 Par mémoires déposés respectivement le 28 février 1980 et le 29 février 1980, en vertu de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour, le Conseil et la Commission ont soulevé des exceptions d'irrecevabilité qui visent le recours en annulation, la demande d'inapplicabilité des règlements aux requérants et la demande d'indemnité compensatrice.

12 En ce qui concerne le recours en annulation, le Conseil et la Commission envisagent les deux hypothèses d'un recours fondé soit sur l'article 91 du statut, soit sur l'article 173 du traité. Selon le Conseil, le recours introduit en vertu de l'article 91 du statut serait irrecevable pour les motifs suivants: les requérants n'auraient jamais adressé au Conseil une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2; le Conseil ne serait pas l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à l'égard des requérants; l'article 91 ne permettrait de présenter un recours que contre des actes faisant grief, de tels actes ne pouvant émaner que de l'AIPN. Selon la Commission le recours prévu par l'article 91 du statut ne pourrait être introduit que contre un «acte faisant grief» et émanant de l'AIPN; or, en l'espèce, le recours viserait les règlements du Conseil, qui ne constitueraient pas des actes faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut.

13 Le Conseil et la Commission soutiennent que, même si le recours était fondé sur l'article 173 du traité, il serait irrecevable, car les règlements attaqués ne sont pas des décisions dont les requérants sont destinataires ou des décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement, les concernent directement et individuellement. En tout état de cause, le recours, n'ayant pas été formé dans le délai de deux mois à compter de la publication des règlements, serait irrecevable.

14 En ce qui concerne la demande d'inapplicabilité aux requérants des règlements en cause, le Conseil et la Commission relèvent qu'une telle demande ne pourrait être fondée que sur l'article 184 du traité. Or, cet article ne permettrait à un requérant d'invoquer l'invalidité d'un règlement, par voie incidente et à effets restreints, que dans une procédure poursuivie devant la Cour sur la base d'une autre disposition du traité. La possibilité d'invoquer l'illégalité du règlement de manière incidente ne pourrait justifier un recours qui viserait la déclaration de l'inapplicabilité comme objet principal du litige. Le Conseil et la Commission estiment donc que la demande fondée sur l'article 184 du traité n'est pas recevable.

15 Selon le Conseil, l'action en dommages et intérêts ne serait pas recevable non plus. Elle se heurterait à une jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'action d'un fonctionnaire (également d'un ancien fonctionnaire) visant à la répara-

tion d'un dommage, lorsqu'elle trouve son origine dans le lien d'emploi qui unit l'intéressé à l'institution, doit être poursuivie dans le cadre de l'article 179 du traité et des articles 90 et 91 du statut. L'action ne pourrait donc être intentée que contre l'AIPN. La Commission ajoute que, lorsqu'un fonctionnaire introduit, en vertu de l'article 179 du traité, un recours tendant à l'annulation d'un acte d'une institution et à l'octroi d'une indemnité pour le préjudice à lui causé par cet acte, l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne, selon la jurisprudence de la Cour, l'irrecevabilité de celle en indemnité.

16 Les requérants répondent qu'ils ont présenté leur réclamation dans le délai prévu par le statut. Les règlements en cause constitueraient des actes faisant grief aux requérants, dès lors qu'ils ont eu pour conséquence de réduire de plus de moitié les montants de leurs droits à pension. Les règlements auraient été arrêtés par le Conseil et exécutés par la Commission, et ce serait la raison pour laquelle les requérants ont décidé d'introduire un recours contre ces deux institutions. Ils pourraient certes partager l'avis du Conseil lorsque ce dernier affirme que la déclaration d'inapplicabilité d'un règlement constitue une procédure incidente, mais cela ne justifierait pas la conclusion qu'en tire le Conseil. En ce qui concerne la demande subsidiaire visant à la réparation du préjudice causé, celle-ci pourrait trouver sa justification dans le devoir général d'assistance dont les institutions communautaires sont redevables à l'égard de leurs fonctionnaires.

17 Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil et la Commission doivent être retenues. 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. En outre, le recours, en tant qu'il est fondé sur l'article 173, et même s'il était par ailleurs recevable, n'a pas été introduit dans le délai visé à cet article. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la possibilité que donne l'article 184 du traité d'invoquer l'inapplicabilité d'un règlement ne constitue pas un droit d'action autonome et ne peut être exercée que de manière incidente. En l'absence d'un droit de recours principal, les requérants ne peuvent invoquer l'article 184.

18 En ce qui concerne l'action en dommages-intérêts, la jurisprudence de la Cour (notamment les arrêts du 12. 12. 1967, Müller/Commission, 4/67, Recueil p. 469, et du 20. 10. 1975, Meyer-Burckhardt/Commission, 9/75,

Recueil p. 1171) établit que lorsqu'un fonctionnaire, en application de l'article 179 du traité, introduit un recours tendant à l'annulation d'un acte d'une institution et à l'octroi d'une indemnité pour le préjudice à lui causé par cet acte, les demandes sont tellement liées l'une à l'autre que l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne l'irrecevabilité de celle en indemnité.

19 Le recours doit donc être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

20 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 comme irrecevable.**

2) **Chaque partie supportera les dépens par elle exposés.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 juillet 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

T. Koopmans