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

Michel Advernier et autres contre Commission des Communautés européennes

«Fonctionnaire — Nettoyage de la grille»

Affaire 211/80

Sommaire

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 211/80,

MICHEL ADVERNIER ET AUTRES, fonctionnaires à la Commission 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

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Raymond Baeyens, en qualité d'agent, assisté par M^e^ Robert Andersen, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes, du 28 juillet 1980, portant rejet explicite de la réclamation des requérants dirigée contre la décision de la Commission

1 — Langue de procédure: le français.

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 de ces Communautés (JO L 20, p. 1),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président, 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 des 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 nouvaux 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 modifica-

tion 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 l'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 1980, L 20, p. 5), également applicable à partir du 1er juillet 1979.

3. Par une communication administrative du 11 février 1980, la Commission a informé ses fonctionnaires et agents de ce que les rémunérations du mois de février 1980 seraient encore calculées sur la base des anciens barèmes et coefficients correcteurs, et que les rappels consécutifs aux nouveaux barèmes et coefficients correcteurs feraient l'objet d'un paiement séparé.

Les requérants ont tous introduit, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation, selon un modèle unique, contre le bulletin de paie du mois de mars 1980 et contre le bulletin portant rappel des arriérés de rémunérations pour la période du 1er janvier 1979 au 29 février 1980. Ils faisaient valoir que les décisions de la Commission, sous-jacentes à ces bulletins de paie, sont illégales dans la mesure où elles donnent application au règlement n° 160/80, qui est, selon eux, entaché d'illégalité.

La Commission ayant explicitement rejeté ces réclamations, par lettre du 28 juillet 1980, les requérants ont introduit le précent recours collectif le 27 octobre 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, intervenu 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.»

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

«— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner les requérants aux dépens.»

III — Moyens et arguments des parties

Les *requérants* précisent tout d'abord que le recours est dirigé contre les bulletins

portant rappel des arriérés et les bulletins de paie de mars 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.

A l'appui de cette exception, 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 eurent 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 réglement 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 déterminée 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.

En ce qui concerne les motifs qui ont été à la base du règlement n° 160/80, la *Commission, partie défenderesse,* précise 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 leur véritable fonction, celle de compenser les différences des coûts de la vie dans les divers lieux d'affectation. Les distorsions survenues ne seraient que des effets secondaires, dont on ne pourrait pas prétendre qu'ils ont été voulus par le Conseil. Si celui-ci n'ignorait pas que l'incorporation des coefficients correcteurs entraînerait certaines distorsions, il aurait cependant été surpris à la fois par l'ampleur des majorations de droits pécuniaires dont certains fonctionnaires ont bénéficié et par les pertes enregistrées par d'autres. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher au Conseil d'avoir procédé à l'élimination de ces distorsions, d'autant plus que dans la décision du 29 juin 1976 une clause de révision avait été expressément prévue à cet effet.

Quant au manque de prudence reproché au Conseil, la Commission répond que l'existence d'un avis divergent n'est pas de nature à affecter la légalité d'un règlement. Par ailleurs, en tant qu'autorité compétente pour fixer le statut des fonctionnaires, le Conseil aurait le droit d'y apporter à tout moment les modifications qu'il estime conformes à l'intérêt du service.

Le nettoyage de la grille ne serait pas non plus incompatible avec l'article 65 du statut ou avec la décision du 29 juin 1976. L'objet de la fixation de nouveaux tableaux ne serait que d'éliminer la clause originaire des distorsions, répercutées d'année en année, et d'empêcher

ainsi la réalisation par certains fonctionnaires de gains supplémentaires étrangers à la politique des rémunérations telle que poursuivie par le biais de la nouvelle méthode d'adaptation. Par ailleurs, les règlements nos 160 et 161/80 ne dérogeraient pas à la politique des rémunérations ayant servi de base à la décision du 29 juin 1976. Cette politique tendrait en effet à garantir, à moyen terme, une évolution des rémunération des fonctionnaires européens parallèle à celle relevée en moyenne dans les Etats membres pour les traitements des différentes catégories de fonctionnaires publics nationaux.

Étant donné que la clause de révision avait précisément pour objet de permettre au Conseil d'améliorer la méthode d'adaptation et de corriger ainsi les distorsions susceptibles d'en résulter, les requérants ne sauraient se prévaloir d'une confiance légitime. En effet, les représentants du personnel auraient dû s'attendre à ce que le Conseil prenne dans l'avenir toutes les mesures utiles en vue de supprimer les distorsions éventuelles.

La Commission fait ensuite remarquer que le règlement n° 160/80 n'a pas d'effet rétroactif au détriment des agents. Si les tableaux nettoyés sont applicables à partir du 1er juillet 1979, le règlement prévoit en effet que pour les fonctionnaires et agents dont les droits pécuniaires sont réduits en conséquence, aucune répétition n'est opérée sur les droits pécuniaires perçus au cours de la période comprise entre le 1er juillet 1979 et la date de l'entrée en vigueur du règlement. Celui-ci ne porterait donc pas atteinte aux droits acquis. Au contraire, en instaurant un régime transitoire au profit des mêmes agents, le Conseil leur aurait plutôt garanti, pour l'avenir, le maintien de l'ancienne rémunération nette. En conséquence de l'adaptation annuelle des rémunérations de 1979, par le règlement n° 161/80, il n'aurait d'ailleurs guère été nécessaire d'appliquer ce régime transitoire.

Enfin, il n'y aurait pas non plus violation des formes substantielles. Avant d'adopter, le 21 janvier 1980, le règlement n° 160/80, le Conseil aurait attendu d'être en possession de l'avis du Parlement, rendu le 18 janvier 1980, de façon à pouvoir en prendre connaissance. D'autre part, la procédure de concertation interinstitutionnelle, prévue par la déclaration commune du 4 mars 1975, ne s'appliquerait pas en l'occurrence, en raison de l'absence d'implications financières notables de la proposition de la Commission. Enfin, la procédure de dialogue avec les représentants du personnel aurait suivi son propre cours qui, par ailleurs, n'aurait aucun lien avec l'absence, ou non, de l'avis du Parlement.

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 cela 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 effets d'une décision prise. En effet, cette clause ne permettrait au Conseil que de déterminer d'éventuelles améliorations du régime institué et de corriger d'éventuelles distorsions uniquement pour l'avenir. Dans cette perspective, l'intro-

duction, en 1978, d'une formule d'adaptation des tranches imposables, pour l'avenir, aurait effectivement été considérée 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 son mémoire en duplique, la *Commission* observe que les documents supplémentaires présentés en réplique, selon lesquels le Conseil a été surpris par l'importance des distorsions, ne font que confirmer l'exactitude de la motivation du règlement n° 160/80. De plus, si le Conseil avait en effet voulu favoriser certains agents, il aurait disposé de moyens plus simples.

Par rapport à la confiance légitime et les droits acquis, elle fait remarquer que le règlement n° 160/80 est fondé sur l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, et qu'il constitue un règlement modificatif du statut des fonctionnaires. Il se situerait donc hors des modalités d'application visées par l'article 65 et par la méthode d'adaptation du 29 juin 1976. Celles-ci auraient servi de base au règlement n° 161/80. D'autre part, si la clause de révision concerne au premier chef la méthode d'adaptation elle-même, rien ne permettrait d'affirmer qu'elle ne saurait servir à l'élimination des distorsions auxquelles les adaptations annuelles des rémunérations faites en application de cette méthode peuvent donner lieu. En plus, le règlement n° 160/80 aurait eu pour objet de rétablir pour l'avenir l'égalité entre les fonctionnaires et agents, sans revenir sur les arrérages de traitement échus sous l'empire de la norme antérieurement en vigueur (voir arrêt du 19. 3. 1975, Gillet, 28/74, Recueil p. 473).

En ce qui concerne la violation des formes substantielles, la Commission constate 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.

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 27 octobre 1980, M. Michel Advernier et 291 autres fonctionnaires à la Commission des Communautés européennes ont introduit, en vertu de l'article 179 du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission du 28 juillet 1980 portant rejet de la réclamation que les requérants avaient collectivement dirigée contre la décision de la Commission de calculer leurs bulletins de rémunération pour le mois de mars 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 six moyens invoqués par les requérants contestent tous la validité du règlement n° 160/80, dont la légalité est mise en cause par voie d'exception d'illégalité.

3 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.

4 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.

5 La Commission déduit de ces éléments que le Conseil a voulu à l'époque ramener à 100 le coefficient correcteur pour la Belgique et le Luxembourg en vue de rendre aux coefficients correcteurs leur véritable fonction, conformément à l'article 64 du statut, à savoir la compensation des différences des coûts de la vie dans les divers lieux d'affectation. Si cette opération a donné lieu à des distorisions, en particulier dues au fait que l'augmentation du barème, destinée à neutraliser l'élévation de l'impôt résultant de l'incorporation du coefficient correcteur, était calculée sur la base de la situation d'un fonctionnaire célibataire ne bénéficiant pas des indemnités diverses, ces distorsions n'étaient que des effets secondaires et non voulus de la réforme en question.

6 La Commission ajoute que le Conseil avait été conscient des risques que comportait la nouvelle méthode; en effet, la décision du 29 juin 1976 qui fixe cette méthode inclut une clause de révision en vue de déterminer d'éventuelles améliorations ultérieures et «de corriger d'éventuelles distorsions». Cependant, le Conseil aurait été surpris par l'ampleur des majorations des droits pécuniaires dont certains fonctionnaires auraient bénéficié. La Commission signale que le règlement n° 160/80 a effectivement corrigé les distorsions en modifiant le barème des rémunérations et en prévoyant que le barème ainsi «nettoyé» servira désormais de base de calcul aux adaptations des rémunérations à venir.

7 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.

8 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.

9 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.

10 Selon la Commission, la fixation de nouveaux tableaux de rémunération par le règlement n° 160/80 ne va pas à l'encontre de la politique de rémunération définie par la décision du Conseil du 29 juin 1976 dont l'objet était de garantir, à moyen terme, une évolution des rémunérations des fonctionnaires européens parallèle à cette relevée en moyenne dans les États membres pour les traitements des différentes catégories d'agents publics nationaux. La fixation de nouveaux barèmes en 1980 aurait eu pour seul but d'empêcher la réalisation par certains fonctionnaires de gains supplémentaires, étrangers à l'objet de la réforme de 1976.

11 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 conformé-

ment 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.

12 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.

13 La Commission répond que la prétendue précipitation dans l'adoption du règlement n° 3177/76 ne saurait influer sur la validité d'un règlement postérieur tel que le règlement n° 160/80.

14 Il convient d'observer que le moyen méconnaît que l'objet du règlement n° 3177/76 est différent de celui de 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.

15 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.

16 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.

17 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 mis en cause par le Conseil sauf en cas d'adoption d'une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations.

18 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.

19 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.

20 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.

21 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.

22 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.

23 La Commission a soutenu que les conditions d'application de cette procédure ne se trouvaient par 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.

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

Sur les dépens

25 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 M^ME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 10 NOVEMBRE 1983

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Vous êtes saisis de recours introduits contre leur institution par de nombreux fonctionnaires de la Commission [1], du Conseil [2] et du Parlement [3], visant à mettre en cause la légalité des règlements du Conseil, du 21 janvier 1980, n° 160/80, modifiant le statut des fonctionnaires ainsi que le régime applicable aux autres agents, et n° 161/80, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres

1 — Affaire 211/80, Michel Advernier e.a., et affaires jointes 219 à 228, 230 à 235, 237, 238 et 240 à 242/80, Maurice André e.a.

2 — Affaire 260/80, Ivar Andersen e.a.

3 — Affaire 262/80, Kirsten Andersen e.a.