3. Il n'y a pas lieu de considérer que le fait de recourir à la procédure prévue par l'article 24, alinéa 2, du traité de fusion, en matière de fixation et de modification du statut des fonctionnaires, et non pas à celle de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, prévoyant la soumission des rémunérations des fonctionnaires à un impôt au profit des Communautés, pour introduire une nouvelle imposition, tel le prélèvement exceptionnel de crise, est constitutif d'un détournement de procédure, dans la mesure où la première procédure, qui prescrit la consultation des institutions intéressées, notamment de l'Assemblée, offre davantage de garanties aux fonctionnaires que la seconde.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 6 mars 1985

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent recours, introduit par M. Roland Abrias et autres, fonctionnaires et agents de la Commission des Communautés européennes, a pour objet l'annulation des bulletins de rémunération relatifs aux mois de février 1982 et suivants, en ce qu'il y est fait pour la première fois application tant de la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations prévue par la décision n° 81/1061 du Conseil du 15 décembre 1981 (JO L 386, p. 6) que d'un prélèvement exceptionnel de crise mis en place par le règlement n° 3821/81 du Conseil de la même date (JO L 386, p. 1), les requérants excipant de l'illégalité de ces deux textes.

L'importance de ces actes aussi bien que de leur contexte explique l'intervention, au soutien de la Commission, du Conseil des Communautés européennes et des Unions syndicales de Bruxelles et de Luxembourg.

2. Il faut ici rappeler que, sur le fondement de l'article 65 du statut, le Conseil détermine

« 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 considération l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement ».

La décision du 15 décembre 1981 (ci-après la décision) porte modification de la *méthode* d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés. Il s'agit là du troisième texte de ce type, les deux précédents étant intervenus en 1972 et en 1976 et vous étant bien connus puisque vous les avez examinés, en particulier à l'occasion de deux arrêts Commission/Conseil, 81/72 (Rec. 1973, p. 575) et 59/81 (Rec. 1982, p. 3329).

La décision prévoit que l'adaptation des rémunérations sera, pour une période de dix ans à compter du 1er juillet 1981, établie en fonction de quatre facteurs indiqués en annexe. Trois d'entre eux, évolution du coût de la vie, évolution des revenus réels des fonctionnaires nationaux et nécessités du recrutement, figuraient déjà dans la méthode de 1976, alors que le dernier, « la situation économique et sociale », se substitue aux « facteurs généraux d'ordre économique et social » pris jusque-là en considération.

Ce nouvel indicateur est à la source du présent litige. En effet, comme il est précisé au point II-2 de l'annexe de la décision:

« Pendant la première période de cinq années, la situation économique et sociale actuelle, évaluée à la lumière de données objectives fournies à cet égard par la Commission, est prise en considération par la constitution d'un prélèvement dont les modalités sont fixées par des dispositions nouvelles du statut et du régime applicable aux autres agents. »

Tel est l'objet du règlement n° 3821/81 du Conseil (ci-après le règlement) modifiant, pour la même période de dix ans, le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés. Son article 1er prévoit, en effet, l'insertion dans le statut d'un article 66 bis dont le paragraphe 1 précise:

« 1) A titre temporaire, et pour une période expirant le 1er juillet 1991, il est institué un prélèvement exceptionnel affectant, par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68, les rémunérations, pensions et indemnités de cessation de fonctions nettes. »

Comme le prévoient l'article 3 du règlement et le cinquième considérant du préambule de la décision, ces dispositions sont d'application concomitante.

3. Il convient, pour apprécier la portée des actes attaqués, de les remplacer dans leur contexte.

Ils traduisent, en effet, une réorientation décisive de la politique économique et sociale dans la Communauté et sont le résultat d'un long processus d'élaboration.

A. Comme en témoignent les rapport annuels sur la situation économique de la Communauté, on a assisté depuis 1980 à un infléchissement de la politique économique et sociale tant de la Communauté que des États membres.

On peut ainsi lire dans le rapport de 1980 que:

« Un ralentissement prononcé de l'inflation est une condition primordiale de l'amélioration de la propension à investir et d'un raffermissement de la confiance des ménages, qui, à son tour, est nécessaire pour empêcher l'augmentation de l'épargne de précaution et le recul de la consommation »,

et que, en conséquence,

« Dans la Communauté prise dans son ensemble, les salaires réels ne doivent... pas au cours des prochaines années augmenter exactement au même rythme que la productivité » (JO L 375 du 31. 12. 1980, p. 21).

Dans le même sens, le rapport de 1981 indique, dans la partie consacrée au « Canevas de politique économique pour la Communauté », que:

« Il faut accepter dans certains pays que les augmentations de salaires en termes réels soient pendant un certain temps inférieures à l'augmentation de la productivité de manière que l'économie connaisse de nouveau des taux d'investissement et de croissance plus élevés » (JO L 385 du 31. 12. 1981, p. 7).

C'est ainsi vers une politique visant à contenir l'augmentation des dépenses publiques que l'on s'est engagé. Cette préoccupation est largement partagée par les États membres qui y font face selon des modalités diverses, comme l'ont indiqué dans leurs réponses aux questions que vous leur avez posées tant la Commission que le Conseil et l'Union syndicale. Cette politique d'ensemble, comme l'a précisé la Commission dans sa « communication complémentaire » au Conseil du 6 mai 1981, « concernant les modalités d'application pour la mesure exceptionnelle et unique pour les rémunérations des fonctionnaires », a pour fondement la constatation selon laquelle,

« l'un des facteurs déterminants de la dégradation de la situation économique et sociale de la Communauté... paraît bien être un ajustement insuffisant des salaires réels dans l'ensemble de l'économie par rapport aux ressources disponibles » [doc. COM(81) 235 final, p. 1).

Cela explique que le prélèvement exceptionnel soit évalué

« sur la base des données économiques se rapportant à la moyenne des écarts constatés au sein des États membres entre l'évolution des salaires réels par tête et l'évolution de:

— la productivité globale...,

— la productivité distribuable...,

— la productivité par personne active... »

(premier considérant du règlement).

C'est dans le cadre et pour la mise en œuvre de cette réorientation que s'inscrit le processus de concertation ayant abouti à l'adoption tant de la décision que du règlement contestés.

B. Nous ne décrirons pas en détail les étapes successives de ce processus. Il suffit de rappeler qu'il a pour origine la volonté de surmonter l'inadaptation de la méthode de 1976 eu égard à la nécessité de prendre en compte la dégradation de la situation économique et sociale.

Dès le 31 janvier 1981, une « table ronde » réunissant les représentants de la Commission et des organisations syndicales représentatives était convenue d'un certain nombre de mesures considérées comme un tout et portant essentiellement sur le maintien du principe du parallélisme et l'acceptation de la part des fonctionnaires d'une contribution volontaire sur leurs rémunérations pour faire face aux conséquences des difficultés particulières de la situation économique et sociale.

Ce double objectif constitue la trame de la concertation alors engagée entre les institutions communautaires et les organisations syndicales au cours de l'année 1981. On le retrouve, notamment, dans la résolution du Conseil du 23 juin 1981 qui fait suite aux premières propositions de la Commission et dans le rapport de la Commission de concertation du 4 décembre 1981. Ce dernier marque l'accord de la majorité des organisations syndicales sur les projets qui ont conduit à l'adoption des mesures attaquées, après consultation des instances désignées à cet effet: Parlement européen et Cour de justice.

Tels sont les éléments essentiels du contexte économique et social et les caractéristiques principales du processus d'élaboration qui sont à l'origine des mesures constatées. Cette toile de fond permet d'éclairer l'examen de leur légalité.

4. Au soutien de leur action, les requérants ont invoqué un moyen tiré de la violation

des formes substantielles et différents moyens portant sur la légalité interne de la décision et du règlement.

Le moyen de forme repose sur le non-respect par le Conseil de l'obligation de motivation à lui imposée par l'article 190 du traité. Les requérants considèrent en effet que, s'agissant de la mise en place d'un prélèvement *exceptionnel* de crise, son institution aurait dû être clairement explicitée. Or, dans les mesures critiquées, le Conseil ne se serait référé qu'aux « difficultés particulières de la situation économique et sociale ».

Ce moyen ne peut être retenu. Le simple rappel des étapes essentielles qui ont précédé l'entrée en vigueur de la décision et du règlement, telles que nous les avons précédemment indiquées, permet de constater que leur élaboration a fait l'objet, dès l'origine, d'une concertation entre les institutions et les organisations syndicales représentatives, en sorte que les motifs de leur adoption étaient parfaitement connus des principaux intéressés. Dès lors, une motivation succincte s'avérait suffisante, s'agissant au surplus de mesures à caractère général et non de mesures individuelles.

Au demeurant, il faut relever que le règlement, s'il vise, comme la décision, « les difficultés particulières de la situation économique et sociale », précise les indicateurs permettant d'évaluer le taux du prélèvement. Leur énumération est, à elle seule, éclairante puisqu'elle révèle que le prélèvement est assis sur l'écart constaté entre les salaires réels et la productivité, dont nous avons vu qu'il constitue le facteur déterminant de la politique tendant à la maîtrise de l'augmentation des dépenses publiques.

5. Pour contester la légalité des actes attaqués, les requérants invoquent deux autres ordres de moyens.

En premier lieu, ils allèguent une violation de la confiance légitime que les fonctionnaires pouvaient avoir dans le respect par le Conseil du principe du parallélisme de l'évolution des rémunérations des fonctionnaires nationaux et communautaires. Ils considèrent, en effet, que, par le jeu même du parallélisme, les politiques nationales de modération des dépenses publiques se répercutent sur les traitements publics communautaires. Le prélèvement, s'ajoutant à cette répercussion, pénaliserait par une double imposition les agents des Communautés, rompant ainsi avec le principe du parallélisme. Or, ce dernier revêtirait un caractère impératif en sorte que, s'il peut être affiné, il ne saurait y être porté atteinte. Ce caractère résulterait non seulement de l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, qui impose au Conseil de prendre en considération « l'augmentation éventuelle des traitements publics », mais encore de l'application constante qu'il en a faite sous le contrôle de votre Cour. On ne saurait, dès lors, sur la base de l'article 65, prétendre au respect du principe du parallélisme et instaurer un prélèvement qui l'affecte. En ce sens, l'insertion du nouvel indicateur — *situation* économique et sociale — irait à l'encontre de l'obligation pour le Conseil d'adapter les rémunérations dans le cadre de la *politique* économique et sociale.

En se déliant du principe auquel il s'était lui-même attaché depuis 1972, le Conseil aurait, de manière substantielle, porté atteinte à la confiance légitime des fonctionnaires communautaires.

Les requérants estiment, en second lieu, que le Conseil aurait commis un double détournement des compétences qui lui sont reconnues.

Un détournement de pouvoir, tout d'abord, en établissant un impôt de solidarité sur la base de l'article 65 prévu pour l'adaptation des rémunérations.

Un détournement de procédure, ensuite, en instaurant un nouvel impôt par le biais d'une révision statutaire et non par la modification du règlement ad hoc n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968 (JO L 56, p. 8).

6. Écartons d'emblée ce dernier grief. Il suffit, en effet, de constater avec la Commission qui invoque, notamment, la spécificité fiscale — caractère temporaire et assiette — du prélèvement, que l'article 66 bis

— a été pris par le Conseil dans le respect des formes et des procédures prévues par l'article 24 du traité de fusion pour la révision du statut et par l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, selon lequel « les fonctionnaires et autres agents des Communautés sont soumis au profit de celles-ci à un impôt sur les traitements, salaires et émoluments versés par elles »,

— prévoit expressément que le prélevement exceptionnel est institué « par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 ».

Le grief tiré du détournement de pouvoir ne nous retiendra pas davantage. En effet, comme l'a justement relevé la Commission, c'est sur la base de l'article 66 bis, et non de l'article 65, que le prélèvement a été établi, conformément, nous venons de l'indiquer, aux attributions conférées au Conseil par les dispositions combinées des articles 24 du traité de fusion et 13 du protocole.

Ce moyen ne saurait donc être retenu. Il nous paraît superflu, à cet égard, d'examiner l'allégation des requérants selon laquelle la révision statutaire serait intervenue sous la pression de certains États membres.

7. Les autres moyens invoqués par les requérants sont, en réalité, directement ou indirectement, fondés sur la violation des dispositions de l'article 65 en tant qu'il garantirait le principe du parallélisme.

Il ne paraît pas suffisant, pour justifier la légalité du prélèvement, de se fonder sur la régularité formelle — telle que ci-dessus établie — de la révision statutaire ayant conduit à l'adoption de l'article 66 bis.

En vérité, les requérants contestent la légalité du dispositif global, tel qu'il résulte de l'articulation du règlement et de la décision et, plus précisément, du nouvel indicateur — situation économique et sociale — et du prélèvement qui en est la conséquence. C'est de cette combinaison que résulterait l'atteinte au parallélisme, donc à la confiance légitime.

Vous avez reconnu au Conseil, agissant dans le cadre de l'article 65, un large pouvoir d'appréciation. En particulier, vous avez considéré

« que cette disposition laisse... 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 » (81/72, précité, point 7).

En conséquence, vous lui avez reconnu la faculté de définir la méthode servant à la mise en œuvre de sa politique d'adaptation, tout en précisant qu'il était lié par les modalités par lui choisies (81/72, points 8 et 9).

Vous avez, depuis, réaffirmé cette règle tant dans votre arrêt, Commission/Conseil, 70/74 (Rec. 1975, p. 795), à propos de la méthode de 1972, que dans votre décision, précitée, 59/81, pour la méthode de 1976.

Le Conseil, qui peut donc définir une méthode, doit nécessairement pouvoir en changer. Il s'agit là, en effet, d'« une modalité légale de l'exercice, par le Conseil, du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 65 ... » (70/74, point 21). Vous avez implicitement reconnu ce pouvoir de modification dans votre arrêt 59/81, à propos de l'application par le Conseil de la méthode de 1976.

Il résulte, néanmoins, de cet arrêt que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire connaît une double limite tirée de l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 65. Le Conseil, en effet,

— « doit mener sa politique d'adaptation des rémunérations 'dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés'» (59/81, point 20),

— « ne peut, du fait qu'il prend en considération d'autres critères, omettre de tenir compte de l'un des deux critères expressément énoncés à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, deuxième phrase » (59/81, point 22), c'est-à-dire de l'augmentation éventuelle des traitements publics et des nécessités du recrutement.

8. Or, il ressort de l'ensemble du contexte dans lequel le dispositif mis en place par la décision et le règlement a été adopté que le Conseil a agi dans le cadre des limites que vous lui avez ainsi assignées.

En effet, ce dispositif n'est que la traduction, au niveau communautaire, de l'infléchissement décisif des orientations de la politique économique et sociale des Communautés depuis le début de l'année 1980, tel que nous avons eu l'occasion de le relever précédemment. Il correspond donc, de la part des institutions communautaires et des organisations syndicales représentatives qui l'ont approuvé, au choix de faire participer les fonctionnaires européens, par une contribution fiscale exceptionnelle, temporaire et limitée, à l'effort de solidarité qui a été demandé aux États membres.

En ce sens, l'insertion dans la méthode d'adaptation établie par la décision d'un nouvel indicateur n'est que la conséquence logique de ce choix. Elle ne saurait être valablement critiquée puisque, comme vous l'avez reconnu, le Conseil a toujours la faculté de prendre en considération d'autres critères que ceux expressément énumérés à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, dernière phrase, dès lors qu'il prend en compte à tout le moins ces derniers (59/81, précité, point 22).

9. On ne saurait davantage, pour contester la légalité des mesures attaquées, faire appel au principe dit du parallélisme invoqué par les requérants.

La circonstance que le prélèvement a pour effet, à tout le moins pendant les cinq premières années, d'ajouter, par voie fiscale, une modération supplémentaire à celle pouvant résulter de la répercussion au niveau communautaire des politiques d'austérité menées par les États membres ne saurait suffire à entacher d'illégalité le dispositif mis en place.

En effet, le parallélisme dont se prévalent les requérants ne constitue qu'un élément, certes constamment maintenu, des méthodes par lesquelles le Conseil s'est lié depuis 1972. Il ne s'agit donc que d'un paramètre

qui a été progressivement affiné et non d'un principe supérieur de droit. Nous en trouvons confirmation dans la constatation faite ci-dessus selon laquelle l'augmentation des traitements publics nationaux ne constitue que l'un des critères que le Conseil prend en considération lors de l'adaptation annuelle des rémunérations.

Les requérants ont, au surplus, du parallélisme une conception par trop restrictive. Il implique, certes, la prise en compte de l'évolution des traitements publics nationaux, mais concerne aussi la contribution demandée, au titre de la solidarité, à ceux qui les perçoivent. En d'autres termes, le parallélisme n'est pas seulement celui des traitements. Il est aussi celui de l'effort supplémentaire demandé sous des formes diversifiées dans les États membres à l'ensemble de la population active.

Rappelons au demeurant que cette contribution provisoire est assise sur des critères objectifs d'évaluation qui auront leur plein effet à l'expiration de la première période de cinq années, soit le 30 juin 1986. Nous voulons dire par là que si les politiques nationales de maîtrise des dépenses publiques ont l'effet escompté, cela devrait réduire d'autant l'écart entre la productivité et les salaires qui conditionne le taux du prélèvement à appliquer. Dans cette perspective, l'Annexe de la décision précise au point III.2 que:

« Six mois avant l'expiration de la cinquième année..., la Commission présentera au Conseil un rapport sur l'application de la méthode accompagné d'une proposition appropriée, notamment quant à la manière de prendre en considération la situation économique et sociale à partir de la sixième année. »

L'ensemble de ces considérations nous permet d'écarter le grief tiré de l'atteinte au parallélisme. Par là même, le moyen fondé sur la violation de la confiance légitime doit être rejeté, étant au surplus observé que les mesures attaquées ont été adoptées, comme nous l'avons rappelé, à l'issue d'un long processus de concertation avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives.

10. Nous concluons en conséquence

— au rejet de la requête,

— à ce que les dépens soient compensés conformément à l'article 70 du règlement de procédure.