Dans l'affaire 799/79

GÜNTER BRUCKNER, Centre Euratom d'Ispra (Varèse), Italie, représenté par M^es B. Potthast et H. J. Rüber, avocats au barreau de Cologne, assistés du professeur E. Steindorff, de l'université de Munich, ayant élu domicile à Luxembourg chez M^e V. Biel, avocat, 18a, rue des Glacis,

partie requérante,

contre

1) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. J. Pipkorn, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. O. Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

2) CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par son conseiller juridique, M. J. Carbery, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. D. Fontein, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet les conclusions figurant en termes de requête,

LA COUR (première chambre),

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

1. Le contexte réglementaire

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

a) 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, entre autres, 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 du coefficient correcteur pour les fonctionnaires affectés dans des pays, tels que l'Italie, 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». Toutefois, le requérant

maintient que le coefficient correcteur a été augmenté dans une mesure bien moindre. Ce serait ainsi que le coefficient correcteur pour l'Italie a été augmenté, en chiffres, de 100 à 146,9, alors que la parité de change serait tombée de 12,5 LIT pour 1 BFR à 28 LIT pour 1 BFR.

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 donné, 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 ...»

b) 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. Le Conseil a toutefois ajouté: «Après cette date, la différence entre les montants nets tels qu'ils résultent de l'application du règlement et ceux perçus au titre du mois de septembre 1979 est réduite à raison d'un dixième par mois». 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'exercice annuel du niveau des rémunérations.

c) 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 rému-

nérations 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. Pour ce faire, la Commission et le Conseil des Communautés européennes se sont fondés sur une formule qui devait aboutir à ce que, pour tout fonctionnaire ou autre agent affecté en dehors de la Belgique ou du Luxembourg, la rémunération pour le mois d'avril 1979 soit maintenue au même niveau que celle du mois précédent. Néanmoins, selon le requérant, en ce qui concerne la part de rémunération qui reste à sa disposition, cette formule a eu pour résultat une diminution de 25 % environ.

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.

2. *Les faits*

Le requérant est fonctionnaire de la Commission, et il est affecté au service CCR-Euratom à Ispra, en Italie.

Pour les fonctionnaires affectés en Italie, la méthode applicable jusqu'au 31 mars 1979 présentait des avantages. Il ressort du recours que, par exemple, de deux agents de nationalité allemande affectés à Bruxelles et Ispra, classés en B 3/3, mariés, ayant deux enfants à l'école secondaire, et faisant effectuer par la Commission le transfert de 35 % de leur traitement net (le maximum) à la Caisse d'épargne-logement BHW, celui qui est affecté à Ispra obtenait en janvier 1976 pour la part de son traitement transférée en république fédérale d'Allemagne 12 % de plus que son collègue de Bruxelles, alors qu'en mars 1979 il obtenait 46,8 % de plus.

Dès lors, selon le requérant, on aurait éliminé un privilège, mais les désavantages, qui auraient dû continuer à être un peu compensés par les avantages que

constituait la méthode appliquée précédemment, subsisteraient. Ces désavantages résulteraient, par exemple, de ce qu'en Italie les valeurs patrimoniales n'augmenteraient pas de la même manière qu'en république fédérale d'Allemagne, ou de ce que les fonctionnaires affectés en Italie devraient utiliser une plus grande partie de leur traitement pour acheter des devises s'ils ne voulaient pas passer leurs vacances en Italie.

3. La procédure écrite

Le 21 juin 1979, le requérant a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, contestant le bulletin de rémunération d'avril 1979.

La Commission a rejeté cette réclamation par lettre du 28 septembre 1979.

Le présent recours formé contre cette décision de refus a été introduit et enregistré à la Cour le 12 novembre 1979, en même temps que trois autres recours parallèles (affaires 800, 801 et 802/79). Il a été décidé par la suite que la présente affaire serait élevée au rang d'affaire type.

Par lettre du 27 décembre 1979, le requérant a apporté une rectification à sa requête, attaquant, outre le décompte de la rémunération d'avril 1979, celui de la rémunération de janvier 1979.

Par lettre du 11 février 1980, la Commission a présenté ses observations sur la modification de la requête, en faisant valoir que le délai de recours contre le décompte de janvier 1979 avait expiré en octobre 1979.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (Première Chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sur la recevabilité sans instruction préalable.

II — Conclusion des parties

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

I. 1. Déclarer illégal et annuler l'avis d'indemnisation de la défenderesse désignée 1), pour janvier et avril 1979, et ses décisions rendues sur réclamations du 12 juillet 1979 et du 28 septembre 1979, dans la mesure où des bulletins de traitement y ont été établis conformément au règlement du Conseil des Communautés européennes n° 3085/78.

. . .

(les points 2 à 4 sont supprimés)

5. Reconnaître que le requérant possède, depuis avril 1979 inclus, un droit à indemnité, correspondant au moins à ce qu'il a reçu, versé en lires, jusqu'en mars 1979 inclus, et cela après avoir effectué les mêmes transferts, conformément à l'article 17, annexe VII, au statut, que jusqu'en mars 1979, augmentés toutefois du pourcentage de l'adaptation des rémunérations intervenues depuis avril 1979 conformément à l'article 65, paragraphe 1, du statut.

6. Subsidiairement à 5., reconnaître que le requérant possède, depuis avril 1979 inclus, un droit à indemnité, calculé sur la base des dispositions en vigueur et applicables jusqu'en mars 1979, donc en n'appliquant pas les règlements du Conseil n° 3085 et n° 3086/78, par conséquent d'un montant égal à la somme à verser en lires italiennes, après qu'il a effectué, conformément à l'article 17 de

l'annexe VII au statut, les mêmes transferts que jusqu'en mars 1979.

7. Subsidiairement à 6., reconnaître que le requérant possède un droit à indemnité qui, dans le cas de transferts constants conformément à l'article 17 de l'annexe VII au statut, comprend une somme disponible en lires, correspondant au montant en lires qu'il possédait jusqu'en mars 1979, une adaptation à la nouvelle situation juridique créée par les règlements n° 3085 et n° 3086/78 du Conseil devant avoir lieu dans une période transitoire au regard d'augmentations effectives de rémunération dans l'avenir, mais non pas au regard d'adaptations sur la base des articles 64 et 65, paragraphe 1, du statut.

8. A titre tout à fait subsidiaire à 6. et 7., décider que le requérant possède un droit à indemnité en application de l'article 4 du règlement du Conseil n° 3085/78.

9. Reconnaître que la défenderesse désignée sous 1. doit rectifier le compte du requérant conformément aux obligations découlant des points 2 à 8 et verser le montant supplémentaire ainsi calculé.

II. Condamner les défenderesses à verser la différence en lires italiennes découlant du calcul indiqué sous I.9.

III. 1. Condamner les défenderesses à réparer le dommage pécuniaire du requérant, dont la Cour de justice fixera le montant à la somme des intérêts à raison de 6 % du montant des arriérés dus depuis le jour d'échéance jusqu'à celui du paiement.

2. Condamner les défenderesses aux dépens.

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

— rejeter le recours comme non fondé, en ce qui la concerne;

— condamner le requérant aux dépens de l'instance;

subsidiairement:

— rejeter la demande formulée au point III.1 dans la mesure où des intérêts moratoires sont exigés pour une période antérieure à l'introduction de la réclamation du requérant contre les bulletins de rémunération litigieux de janvier et d'avril 1979;

— sous toutes réserves.

Le *Conseil*, dans sa demande d'exception, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer non recevable le recours dans l'affaire 799/79, dans la mesure où il est dirigé contre le Conseil;

— mettre les dépens à la charge du requérant.

Le *requérant*, dans ses observations sur la demande d'exception du Conseil, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter la demande du Conseil tendant à voir statuer avant dire droit sur la recevabilité, et ne débattre dans l'ensemble de la recevabilité de la demande que simultanément avec l'examen au fond.

III — Moyens et arguments des parties

1. Dans sa requête, le *requérant* fait valoir que le recours serait recevable aux motifs suivants:

— *Compétence de la Cour:* les actes faisant grief seraient des règlements du Conseil. Mais ce dernier agirait sur proposition de la Commission, qui ne pourrait prétendre se borner à appliquer les dispositions arrêtées par le Conseil. Le requérant considère toutefois au premier chef comme acte faisant grief les bulletins de rémunération de janvier et avril 1979. La légalité des dispositions sur lesquelles ce dernier se fonde serait à examiner à titre incident.

— *Délai de recours:* la réclamation aurait été introduite en temps utile en ce qui concerne les règlements du Conseil. Elle ne se référerait certes pas expressément au bulletin de rémunération d'avril 1979. Toutefois, la Commission aurait rejeté la réclamation en ce qu'elle était dirigée contre l'application des règlements en cause, ce qui établirait que la réclamation avait bien été introduite avec la portée déterminée dans la requête et qu'elle avait été comprise en ce sens.

— *Type de recours:* la conclusion I relèverait du contentieux de la légalité, avec des demandes subsidiaires aux points I.5 à 8. En ce qui concerne les conclusions formulées aux points I.5 à 7, il conviendrait de les considérer comme revêtant la forme de recours en constatation. Ces conclusions seraient liées à la demande formulée au point I.8, tendant à voir condamner la Commission à une prestation. Il s'agirait donc en l'espèce de trancher un litige sur des droits pécuniaires des fonctionnaires au sens de l'article 91 du statut. Enfin, les conclusions formulées aux points II et III tendraient à voir la Commission condamnée à une prestation au titre de dommages-intérêts.

— *Intérêt à agir:* tout fonctionnaire aurait droit à protection et assistance (cf. articles 24, 58 et 76 du statut), ce qui constituerait un droit subjectif écrit et non écrit. Il conviendrait également de prendre en considération l'article 62 du statut, qui contiendrait une disposition de caractère obligatoire, selon laquelle le fonctionnaire ne peut renoncer au droit à rémunération. A contrario, on ne saurait reconnaître à celui qui est débiteur de l'obligation à remplir vis-à-vis du fonctionnaire la possibilité d'arrêter le versement de la rémunération du fonctionnaire ou d'en réduire le montant. Le requérant tirerait également un droit subjectif de l'article 64 du statut, qui, traitant du coefficient correcteur, se révélerait découler du droit général à assistance du fonctionnaire à bénéficier de la même manière que les autres fonctionnaires, indépendamment du lieu d'affectation, de conditions de vie similaires. Tout fonctionnaire aurait un droit à ce qu'on contrôle et établisse continuellement, en toute hypothèse à intervalles réguliers, les différentes conditions de vie. L'article 65, qui prévoit une procédure visant à constater respectivement au cours d'une année les variations du coût de la vie, et donc le pouvoir d'achat dans chaque État membre, aurait une fonction de compensation et serait le fondement des augmentations de traitement. Dans cette mesure, la marge d'appréciation du Conseil se réduirait à une seule décision possible. Aux termes de l'article 65, paragraphe 2, en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil déciderait des mesures d'adaptation «le cas échéant, de leur effet rétroactif». Le principe selon lequel on ne peut entamer les droits acquis constituerait également un droit subjectif, qui aurait été violé par la modification de l'article 63 du statut et de l'article 17 de l'annexe VII.

De plus, le requérant se prévaut du principe de l'égalité de traitement de tous les fonctionnaires. Il découlerait de ce principe que tout fonctionnaire au service des institutions européennes doit obtenir une rémunération égale pour un travail égal. C'est pourquoi on ne pourrait pas admettre qu'un fonctionnaire affecté à Ispra soit effectivement moins bien traité

que son collègue à Bruxelles ou Luxembourg du seul fait qu'il est précisément affecté à Ispra et non pas à Bruxelles ou Luxembourg. En effet, il n'existerait pas d'autre raison de l'inégalité de traitement. De plus, le requérant fait grief de la violation des droits acquis. Durant de nombreuses années, il a obtenu une rémunération sur la base de dispositions valides du droit communautaire. Les modifications de 1978 ont diminué la rémunération dont il dispose concrètement. Il n'y aurait aucune raison à cette diminution du traitement. Le requérant fait valoir le droit au maintien de son traitement.

La réduction de la rémunération du requérant n'aurait dû être opérée que sur le fondement d'une des dispositions prévues en ce sens par le traité (articles 51, paragraphes 2, 86, paragraphes 2 et 102 du statut). Les dispositions déterminantes relatives à la procédure n'auraient pas non plus été respectées, des institutions et diverses commissions n'ayant pas été saisies des règlements finalement adoptés.

Le requérant soutient que le règlement n° 3085/78 du Conseil a été adopté sans les consultations nécessaires d'autres institutions. L'obligation de les consulter découle de l'article 24, paragraphe 1, alinéas 1 et 2, du traité isntituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Le règlement n° 3085/78 renvoie expressément à l'article 24. La violation de l'obligation de consultation a pour effet l'inapplicabilité du règlement. Dans ce contexte, le requérant attire l'attention sur le fait que le règlement n° 3085/78 adopté par le Conseil n'a pas fait l'objet d'une consultation et n'a pas été traité, ni pu être traité, par les institutions dont la participation était requise et dont la consultation était une condition préalable à l'adoption du règlement, dans les termes et avec les conséquences possibles finalement arrêtés.

De plus, le requérant fonde son droit à agir sur le fait que la Commission des Communautés européennes s'est solennellement engagée devant le Parlement en faveur des fonctionnaires, donc également en sa propre faveur, en ce sens que la valeur réelle des versements faits aux fonctionnaires au titre de rémunérations, de pensions et d'indemnités ne serait nullement affectée par les règlements de 1978. De l'avis du requérant, un tel engagement ouvre à lui seul une voie de recours pour demander la condamnation à une obligation de faire ou une condamnation à des dommages-intérêts sans qu'il soit nécessaire de rechercher les possibilités d'un recours en annulation.

En outre, le requérant estime que la violation du devoir de sollicitude, du principe de l'égalité de traitement, du principe de la protection des droits acquis et de l'engagement représente un acte imputable aux défendeurs, contraire à leurs obligations et, en ce qui concerne le coefficient correcteur applicable à l'Italie, une carence des défendeurs qui les oblige à réparation.

2. Dans sa demande d'exception, le *Conseil* est d'avis que, pour ce qui est du recours fondé sur l'article 91 du statut, il ne serait recevable que s'il respectait les règles fixées par les articles 90 et 91 du statut, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. D'une part, le requérant n'aurait jamais adressé au Conseil de réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2. D'autre part, le Conseil ne pourrait pas être considéré comme l'Autorité investie du pouvoir de nomination. Dès lors, les règlements n^{os} 3085 et 3086/78 ne sauraient constituer des actes faisant grief susceptibles d'être attaqués par la voie de recours ouverte par l'article 91. Le recours en annulation ne pourrait pas

non plus être fondé sur l'article 146 du traité CEEA. Les règlements n[os] 3085 et 3086/78 seraient applicables à l'ensemble des fonctionnaires des Communautés. On ne pourrait donc affirmer qu'il s'agit de «décisions» dont le requérant serait destinataire ou de «décisions» concernant «directement et individuellement» celui-ci, bien que prises sous l'apparence du règlement. En tout état de cause, le délai de recours n'aurait pas été respecté.

Le Conseil estime que l'action du requérant en matière de responsabilité non contractuelle serait également irrecevable et rappelle qu'en matière de litiges entre les Communautés et leurs agents et visant à la réparation d'un dommage, les critères établis par la jurisprudence de la Cour (arrêt du 20. 10. 1975 dans l'affaire 9/75, Meyer-Burckhardt, Recueil 1975, p. 1171) amèneraient le Conseil à estimer que l'action en dommages et intérêts n'est pas recevable pour les mêmes raisons que celles concernant l'hypothèse d'un recours en annulation fondée sur l'article 91 du statut.

En ce qui concerne la demande d'inapplicabilité, le Conseil estime qu'une exception d'illégalité sur la base de l'article 156 CEEA (article 184 CEE) n'ouvrirait pas elle seule la possibilité de poursuivre en justice le Conseil pour le seul fait que celui-ci est l'institution dont émane l'acte dont l'illégalité est alléguée. En effet, la déclaration d'inapplicabilité d'un règlement à la suite d'une exception d'illégalité constituerait une voie de recours incidente et à 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 concrétisent dans la décision individuelle annulée. Ainsi, en matière statuaire, la Cour aurait annulé des décisions individuelles par application de l'article 184, sans toutefois déclarer nulles les dispositions du statut des fonctionnaires qui constituaient leur fondement juridique (arrêts du 7. 6. 1972 dans les affaires 20/71 et 32/71, Sabbatini et Bauduin, Recueil 1972, p. 345 et p. 363).

3. Dans ses observations sur la demande d'exception du Conseil, le *requérant* fait valoir que le recours dirigé contre cette institution ne serait pas un recours en annulation, mais une demande en dommages-intérêts. Il pourrait sembler douteux que le requérant puisse emprunter la voie des articles 90 et 91 du statut contre le Conseil, qui ne pourraient pas non plus, en tant que loi spéciale, entraver l'application des articles 151 et 188, alinéa 2, du traité CEEA. Le requérant pourrait donc fonder sa demande sur ces dernières dispositions et, à cet égard, ne serait pas obligé de satisfaire aux conditions de l'article 91.

Si, cependant, on se fondait sur le fait que les conditions de l'article 91, paragraphe 2, doivent être satisfaites dans tous les cas, il conviendrait de considérer que le requérant les a remplies en introduisant une réclamation auprès de l'Autorité investie du pouvoir de nomination contre les règlements arrêtés par le Conseil. Il ne serait pas possible d'en exiger davantage de fonctionnaires qui, dans la procédure en réclamation, agissent sans avocat. Ils devraient pouvoir escompter qu'ils agissent dans le respect du droit lorsqu'ils se fient aux termes du statut (aff. 50/74, Asmussen, Recueil 1975, p. 1003). Exclure l'action en responsabilité pour faute de service contre le Conseil reviendrait dans de

nombreux cas à exclure toute protection juridictionnelle d'un fonctionnaire eu égard à la réparation du dommage subi.

Ce ne serait qu'à titre incident que le requérant a fait valoir l'inapplicabilité des règlements. Dès lors, les observations du Conseil sur la demande de déclaration d'inapplicabilité seraient sans objet.

4. Dans son mémoire en défense, la *Commission* ne formule aucune objection à l'encontre de la recevabilité du recours, pour ce qui la concerne, en particulier pour ce qui est des conditions de procédure prévues à l'article 91 du statut.

5. Dans son mémoire en duplique, la *Commission* souligne l'existence d'incohérences dans la modification de la requête.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries au cours de l'audience 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 12 novembre 1979, M. Günter Bruckner, fonctionnaire de la Commission affecté au Centre commun de recherche d'Ispra en Italie, a introduit, en vertu de l'article 91 du statut des fonctionnaires (ci-après le statut), un recours dirigé contre le Conseil et la Commission des Communautés européennes.

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 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 applicable 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).

4 Le Conseil a, le 21 décembre 1978, adopté le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3085/78 (JO L 369, p. 6). Le règlement dans son article 1 prévoit 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 64 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.»

5 L'article 2 du règlement prévoit:

«A l'annexe VII du statut, l'article 17 est remplacé par le texte suivant:

Article 17

1. Les sommes dues au fonctionnaire sont payées au lieu et dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions.

2. Dans les conditions fixées par une réglementation établie d'un commun accord par les institutions des Communautés après avis du comité du statut, le fonctionnaire peut:

a) faire transférer régulièrement, par l'entremise de l'institution dont il relève, une partie de ses émoluments ne dépassant pas le montant qu'il perçoit au titre de l'indemnité de dépaysement ou d'expatriation:

— soit dans la monnaie de l'État membre dont il est ressortissant;

— soit dans la monnaie de l'État membre dans lequel se trouve situé son domicile propre ou la résidence d'un membre de sa famille à charge,

— soit dans la monnaie du pays de son affectation précédente ou du pays du siège de son institution, à condition qu'il s'agisse d'un fonctionnaire affecté en dehors du territoire des Communautés;

b) faire effectuer des transferts réguliers dépassant le plafond indiqué sous a) in limine, pour autant qu'ils soient destinés à couvrir des dépenses résultant notamment de charge régulières et prouvées que l'intéressé aurait à assumer en dehors du pays du siège de son institution ou du pays où il exerce ses fonctions;

c) être autorisé, à titre tout à fait exceptionnel et pour des cas dûment justifiés, à faire transférer, indépendamment des transferts réguliers précités, les montants dont il désirerait pouvoir disposer dans les monnaies visées sous a).

3. Les transferts prévus au paragraphe 2 s'effectuent aux taux de change visés à l'article 63, deuxième alinéa, du statut; les montants transférés sont affectés du coefficient résultant du rapport qui existe 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.»

6 L'article 4 du règlement prévoit que le règlement entre en vigueur le 1er janvier 1979, et qu'il est applicable à partir du 1er avril 1979.

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 1, du règlement fixe, entre autres, le coefficient correcteur applicable aux rémunérations, pour l'Italie à 74,3, et pour la république fédérale d'Allemagne à 98,7.

8 Le requérant faisait, en vertu de l'article 17 de l'annexe VII du statut, transférer régulièrement une certaine partie de sa rémunération en république fédérale d'Allemagne, en appliquant le taux de change en vigueur au 1er novembre 1969. Il est résulté de l'application des nouvelles dispositions ci-dessus citées que, à partir du 1er avril 1979, le coût des transferts effectués, exprimé en lires italiennes, a été renchéri de 284 463 LIT.

9 En application des dispositions de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, le requérant a, le 21 juin 1979, introduit auprès de la Commission une réclamation à l'encontre de ce renchérissement du coût de ses transferts. La Commission a répondu le 28 septembre 1979, d'une part qu'elle ne pouvait pas, sans excès de pouvoir, ne pas appliquer des règlements du Conseil régulièrement entrés en vigueur, et d'autre part qu'elle approuvait quant au fond les réformes statutaires intervenues.

10 Le requérant a dès lors introduit le présent recours dirigé contre le Conseil et la Commission. En substance, il demande à la Cour:

(1) l'annulation des bulletins de rémunération pour les mois de janvier et d'avril 1979, et des décisions de la Commission des 12 juillet et 28 septembre 1979 rendues sur réclamation, dans la mesure où ces bulletins contiennent des décomptes en matière de rémunération effectués en application des règlements nos 3085/78 et 3086/78 du Conseil;

(2) de déclarer que le requérant possède, depuis avril 1979 inclus, un droit à indemnité, correspondant au moins à ce qu'il a reçu, versé en LIT, jusqu'en mars 1979 inclus, et cela après avoir effectué les mêmes transferts, conformément à l'article 17 de l'annexe VII du statut, que jusqu'en mars 1979, augmentés toutefois du pourcentage de l'adaptation des rémunérations intervenues depuis avril 1979 conformément à l'article 65, paragraphe 1, du statut;

(3) de déclarer inapplicables aux transferts effectués régulièrement par le requérant les règlements n^os 3085/78 et 3086/78;

(4) de condamner les défenderesses à réparer le dommage pécuniaire du requérant, majoré d'intérêts, résultant de l'application des règlements litigieux.

11 Par mémoire du 11 janvier 1980, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité du recours. Selon le Conseil, on pourrait discerner dans la requête les trois actions suivantes: (1) un recours en annulation des règlements n^os 3085/78 et 3086/78, (2) une action en dommages et intérêts du chef de responsabilité non contractuelle, (3) une demande d'inapplicabilité.

12 En ce qui concerne le recours en annulation, le Conseil envisage deux hypothèses, à savoir (a) un recours fondé sur l'article 91 du statut et (b) un recours fondé sur l'article 146 du traité CEEA, correspondant à l'article 173 du traité CEE. Dans la première hypothèse, le recours ne serait recevable que s'il respectait les règles fixées par les articles 90 et 91 du statut. Tel ne serait pas le cas en l'espèce. Le requérant n'aurait jamais adressé au Conseil une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. D'autre part, le Conseil ne pourrait être considéré comme l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à l'égard du requérant. L'article 91 du statut ne permettrait d'introduire un recours que contre des actes faisant grief, lesquels ne pourraient émaner que de l'AIPN.

13 Dans la seconde hypothèse, le recours en annulation ne pourrait pas être fondé sur l'article 146 du traité CEEA. Les règlements n^os 3085/78 et 3086/78 seraient applicables à l'ensemble des fonctionnaires des Communautés. On ne pourrait donc soutenir qu'il s'agit de décisions dont le requérant serait destinataire, ou de décisions le concernant directement et individuellement, bien que prises sous la forme d'un règlement. En outre, le recours n'aurait pas été formé dans le délai de deux mois à compter de la publication des règlements en question, comme il est prescrit par le troisième alinéa de l'article 173.

14 Pour ce qui est de l'action en dommages et intérêts, celle-ci ne serait pas non plus recevable. Selon la jurisprudence de la Cour, une telle action, lorsqu'elle

trouve son origine dans le lien d'emploi qui unit l'intéressé à l'institution, se situerait, en ce qui concerne notamment sa recevabilité, en dehors du champ d'application des articles 178 et 215 du traité.

15 En ce qui concerne la demande d'inapplicabilité des règlements, cette demande semblerait être fondée sur l'article 156 du traité CEEA, correspondant à l'article 184 du traité CEE. Cette disposition permettrait à toute partie d'invoquer devant la Cour l'inapplicabilité d'un règlement à l'occasion d'un litige qui la met en cause et de se prévaloir à cet effet des moyens prévus à l'article 173, paragraphe 1, du traité CEE. Il ressortirait cependant de la jurisprudence de la Cour que la déclaration d'inapplicabilité au sens de l'article 184 du traité constitue une voie de recours incidente et à effets restreints. La possibilité d'une déclaration d'inapplicabilité n'ouvrirait pas à elle seule une voie de recours en justice contre le Conseil pour le seul fait que celui-ci est l'institution dont émane l'acte dont l'illégalité est alléguée.

16 En réponse à cette exception, le requérant déclare que le recours dirigé contre le Conseil n'est pas un recours en annulation, mais uniquement une demande en dommages-intérêts. Si les articles 90 et 91 du statut ne sont pas applicables aux rapports existant entre le requérant et le Conseil, ils ne pourraient pas non plus, en tant que loi spéciale, entraver l'application des articles 151 et 188, alinéa 2, du traité CEEA. Le requérant estime donc qu'il peut fonder ses demandes en dommages-intérêts sur ces articles.

17 Selon le requérant, si l'on se fondait sur le fait que les conditions de l'article 90, paragraphe 2, du statut devaient être réunies dans tous les cas, il conviendrait de considérer que le requérant remplit ces conditions, ayant introduit une réclamation contre les règlements arrêtés par le Conseil auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les considérations du Conseil seraient contradictoires lorsqu'elles tendent à exclure l'application des articles 90 et 91 du statut pour le recours en annulation, mais qu'elles préconisent leur application à la demande en dommages-intérêts. Le requérant ne demanderait l'inapplicabilité des règlements qu'en tant que voie de recours incidente.

18 L'exception du Conseil doit être retenue. Une action en annulation des règlements n^{os} 3085/78 et 3086/78 du Conseil n'est pas recevable parce que les règlements en cause sont d'application générale, et ne peuvent être assimilés

à des décisions qui, bien que prises sous la forme de règlements, concernent le requérant directement et individuellement. En outre, même si une telle action contre le Conseil était recevable à cet égard, elle serait néanmoins irrecevable parce que tardive, n'ayant pas été introduite dans le délai prescrit à l'article 173, paragraphe 3, du traité CEE correspondant à l'article 146, paragraphe 3, du traité CEEA.

19 Par sa demande en indemnité, le requérant cherche à obtenir précisément les conséquences qu'il obtiendrait par l'annulation de ces règlements. La Cour a dit dans plusieurs arrêts, notamment dans son arrêt du 15 décembre 1966 (Schreckenberg, 59/65, Recueil p. 786), que si une partie peut agir par le moyen d'une action en responsabilité sans être astreinte par aucun texte à poursuivre l'annulation de l'acte illégal qui lui cause préjudice, elle ne saurait tourner par ce biais l'irrecevabilité d'une demande visant la même illégalité et tendant aux mêmes fins pécuniaires. Le recours en indemnité est donc irrecevable.

20 Dans ces circonstances le recours en tant que dirigé contre le Conseil est irrecevable et doit être rejeté.

21 La Commission ne conteste pas la recevabilité du recours en tant que dirigé contre elle. La procédure sur le fond suivra donc son cours.

Sur les dépens

22 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

23 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 en tant que dirigé contre le Conseil est rejeté comme irrecevable.**

2) **Le requérant et le Conseil supporteront leurs propres dépens.**

Bosco O'Keeffe Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 novembre 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

G. Bosco

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaire 167/80, p. 1512)