

ARRÊT DE LA COUR

3 juillet 1985 *

Dans l'affaire 3/83,

Roland Abrias et 267 autres fonctionnaires et agents de la Commission des Communautés européennes, représentés par M^e G. Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez M^e J. Biver, 2, rue Goethe,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Pipkorn, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M^e R. Andersen, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. O. Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. J. Carbery, conseiller près son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. H. J. Pabbruwe, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

par

- 1) **Union syndicale**, service public européen, Luxembourg, ayant son siège à Luxembourg, 2 A, rue des Capucins, en la personne de son président, M. S. Picciolo, et de son secrétaire général, M. A. Buick,
- 2) **Santo Picciolo**, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes,
- 3) **Adam Buick**, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes,

représentés par M^e J. N. Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez M^e N. Decker, 16, avenue Marie-Thérèse,

* Langue de procédure: le français.

et par

- 1) **Union syndicale**, service public européen, Bruxelles, ayant son siège à Bruxelles, rond-point Schuman 9, en la personne de son président, M^{me} A. M. Grynberg, et de son secrétaire général, M. K. Mellor,
- 2) **Arlette M. Grynberg**, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes,
- 3) **Keith Mellor**, fonctionnaire au secrétariat général du Conseil des ministres des Communautés européennes,

représentés par M^e J. N. Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez M^e N. Decker, 16, avenue Marie-Thérèse,

parties intervenantes,

ayant pour objet un recours visant à l'annulation des bulletins de rémunération du mois de février 1982, contenant, pour la première fois, application du prélèvement de crise institué par le règlement n° 3821/81 du Conseil, du 15 décembre 1981, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et par la décision 81/1061 du Conseil, de même date, portant modification de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés (JO L 386, p. 1 et 6),

LA COUR

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, juges,

avocat général: M. M. Darmon

greffier: M. P. Heim

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 6 mars 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

- 1 Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 7 janvier 1983, M. Roland Abrias et 267 autres fonctionnaires et agents de la Commission ont introduit un recours visant à l'annulation des bulletins de rémunération qu'ils ont reçus pour le mois de février 1982.
- 2 Ces bulletins portent, pour la première fois, application aux requérants du règlement n° 3821/81 du Conseil, du 15 décembre 1981, ainsi que de la décision 81/1061 du Conseil de même date (JO L 386, p. 1 et 6). Les requérants font valoir que ces deux actes sont invalides et que leur invalidité entraîne celle des bulletins de rémunération qui en font application.
- 3 Pour mieux situer la présente affaire dans son cadre juridique, il convient de rappeler que, par décision 81/1061, le Conseil, en application de l'article 65 du statut des fonctionnaires (ci-après le statut), ainsi que des dispositions correspondantes du régime applicable aux autres agents, a adopté une méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés qui remplace la méthode en vigueur depuis 1976 et s'applique pour la période du 1^{er} juillet 1981 au 30 juin 1991. Selon cette nouvelle méthode, les facteurs suivants sont pris en considération pour l'examen annuel du niveau des rémunérations: a) les indices communs du coût de la vie; b) l'indicateur spécifique, c'est-à-dire l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux; c) la situation économique et sociale, évaluée à la lumière des données objectives à fournir par la Commission; d) les nécessités du recrutement.
- 4 Le dernier considérant de la décision 81/1061 relève que les difficultés particulières de la situation économique et sociale rendent opportune l'instauration d'un prélèvement exceptionnel affectant les rémunérations, pensions et indemnités de cessation de fonctions et appelé à s'appliquer concomitamment à l'adaptation de rémunérations telle qu'elle résulte de la nouvelle méthode.

- 5 Ce prélèvement exceptionnel a été effectivement instauré par le règlement n° 3821/81 du Conseil. L'article 1^{er} dudit règlement insère un nouvel article 66 bis dans le statut, tandis que l'article 2 insère des dispositions correspondantes dans le régime applicable aux autres agents. Comme le mentionne le préambule du règlement en question, le prélèvement est justifié par « les difficultés particulières de la situation économique et sociale » et est évalué sur la base « des données économiques se rapportant à la moyenne des écarts constatés au sein des États membres » entre, d'une part, l'évolution des salaires réels par tête et, d'autre part, l'évolution des facteurs suivants: a) la productivité globale (produit intérieur brut en volume par personne occupée); b) la productivité distribuable, à savoir la productivité corrigée par les termes de l'échange; c) la productivité par personne active, incluant donc la population occupée ainsi que le nombre de chômeurs.
- 6 Le premier paragraphe du nouvel article 66 bis prévoit que le prélèvement est institué à titre temporaire et pour une période de dix ans, correspondant, par ailleurs, à la durée de validité de la nouvelle méthode visée par la décision 81/1061, précitée, et affecte, par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 260/68, les rémunérations, pensions et indemnités de cessation de fonctions nettes. Le paragraphe 2 détermine le taux de prélèvement, qui doit passer de 2,54 à 12,70 % pendant les cinq premières années d'application. Pour les années ultérieures, il est prévu que, « sauf décision contraire du Conseil prise sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée prévue à l'article 148, paragraphe 2, deuxième alinéa, première éventualité, du traité instituant la Communauté économique européenne et après consultation de l'Assemblée, le taux de 12,7 % atteint durant la cinquième année demeure d'application ».
- 7 Le paragraphe 3 fixe l'assiette à laquelle le prélèvement s'applique. Elle est constituée, pour les fonctionnaires en position d'activité, de détachement ou de service militaire, du traitement de base, après déduction, d'une part, des retenues sociales et fiscales et, d'autre part, d'un montant forfaitaire égal au traitement de base afférent au grade D4, premier échelon. La déduction de ce dernier montant vise à faire en sorte que l'incidence du prélèvement sur le traitement des fonctionnaires relevant des grades les plus bas soit exclue, voire limitée. Le montant forfaitaire porté en déduction est, par ailleurs, doublé pour les titulaires de pensions, auxquels, en outre, le prélèvement ne s'applique pas pendant les cinq premières années.
- 8 Le paragraphe 4 pose le principe que l'application du prélèvement ne peut avoir pour effet de réduire les rémunérations, pensions et indemnités de cessation de fonctions à un montant inférieur à celui qui était dû avant l'introduction du prélè-

vement. Le paragraphe 5 dispose que la mise en application des taux de prélèvement successifs doit intervenir en même temps que la décision portant adaptation annuelle des rémunérations conformément à la méthode prévue par la décision 81/1061 précitée.

- 9 Enfin, le paragraphe 6 prévoit que le prélèvement est perçu chaque mois par voie de retenue à la source, et que son produit est inscrit en recettes au budget général des Communautés.
- 10 Il faut préciser que le cadre normatif constitué, d'une part, par la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations prévue par la décision 81/1061 et, d'autre part, par le nouvel article 66 bis du statut, introduit par le règlement n° 3821/81, est le résultat d'un accord réalisé après de longues négociations entre les institutions et les organisations syndicales du personnel des Communautés les plus représentatives.
- 11 Il convient, en outre, de rappeler que, comme il résulte des réponses des parties défenderesse et intervenantes aux questions posées par la Cour, pendant les dernières années, tous les États membres ont poursuivi, dans l'élaboration de leurs politiques en matière de rémunération de la fonction publique, l'objectif de parvenir, par des méthodes variant d'un État à l'autre, à une modération des salaires visant à encourager les investissements et l'emploi. Cela s'est traduit par une diminution généralisée du pouvoir d'achat des fonctionnaires publics nationaux, dont les salaires n'ont pas bénéficié, pendant cette période, de hausses suffisamment importantes pour compenser l'augmentation des prix. En outre, dans certains États membres, les fonctionnaires ont vu leurs salaires affectés par des cotisations sociales de solidarité.

Sur la définition de l'objet du litige

- 12 Il convient, à titre liminaire, d'observer que, même si les requérants élèvent dans leur requête leurs critiques indistinctement contre la décision 81/1061 et contre le règlement n° 3821/81, certains des moyens qu'ils développent ont uniquement pour objet de contester la légalité du dernier de ces actes en tant qu'il introduit le prélèvement exceptionnel.
- 13 Dans un deuxième ordre de moyens, les requérants s'en prennent, en revanche, à la décision 81/1061, en tant qu'elle introduit une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations.

Sur la légalité du prélèvement exceptionnel

- 14 Pour en démontrer l'illégalité, les requérants soutiennent que l'instauration du prélèvement exceptionnel prévue par le règlement n° 3821/81:
- enfreint le principe dit du « parallélisme », tel qu'il résulte de l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, du statut;
 - lèse la confiance légitime des fonctionnaires et agents des Communautés;
 - viole l'article 190 du traité CEE;
 - est entachée de détournement de pouvoir;
 - est le résultat d'un détournement de procédure.

Sur les moyens tirés de la violation du principe du « parallélisme » et du détournement de pouvoir

- 15 Par leur premier moyen, les requérants font valoir que l'instauration du prélèvement exceptionnel est en contradiction avec le principe dit du « parallélisme », tel que visé à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, du statut. Selon cette disposition, en effet, le Conseil, afin de décider s'il est approprié de procéder à une adaptation des rémunérations des fonctionnaires communautaires, prend en considération, notamment, « l'augmentation éventuelle des traitements publics ». Ce principe, de l'avis des requérants, s'impose au Conseil, de sorte que celui-ci, comme il résulte de l'arrêt de la Cour du 6 octobre 1982 (Commission/Conseil, 59/81, Rec. p. 3329), ne peut omettre d'en tenir compte.
- 16 Les requérants soutiennent que l'instauration du prélèvement exceptionnel n'est pas compatible avec le principe du parallélisme, dans la mesure où elle a eu pour résultat de diminuer le pouvoir d'achat des fonctionnaires communautaires, alors que les fonctionnaires publics des différents États membres ont vu, en moyenne, leurs rémunérations augmenter.
- 17 Ces arguments coïncident, en substance, avec ceux exposés par les requérants au soutien du moyen tiré du détournement de pouvoir. En effet, selon les requérants, le Conseil, en instaurant le prélèvement exceptionnel, aurait commis un détournement

ment de pouvoir, en s'inspirant de motifs non expressément prévus par l'article 65 du statut.

- 18 Il convient, dès lors, d'examiner ensemble ces deux moyens.
- 19 Aux arguments exposés par les requérants, la Commission et le Conseil opposent que l'instauration du prélèvement exceptionnel n'est pas une mesure d'application de l'article 65 du statut, mais qu'elle a été prévue moyennant une révision statutaire aux termes de l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Cette révision s'est traduite par l'insertion dans le statut d'un nouvel article 66 bis, en vertu duquel le prélèvement exceptionnel a été introduit.
- 20 Il convient d'observer à cet égard que l'instauration du prélèvement exceptionnel a été effectuée par une modification du statut, au moyen de l'insertion d'un nouvel article 66 bis, et que la légalité d'une telle modification ne saurait être mise en cause sur la base d'une autre disposition du statut, à savoir l'article 65, paragraphe 1.
- 21 Il ressort d'ailleurs du dossier que l'acceptation de la part des organisations syndicales les plus représentatives de participer, sous forme d'une mesure exceptionnelle et unique affectant les rémunérations, aux conséquences des difficultés particulières de la situation économique et sociale relevée dans la Communauté, a trouvé sa contrepartie dans l'adoption d'une méthode d'adaptation des rémunérations qui préservait le principe dit du parallélisme.
- 22 Dès lors, les moyens tirés de la violation du principe du parallélisme et du détournement de pouvoir doivent être rejetés.

Sur le moyen tiré de la violation de la confiance légitime des fonctionnaires

- 23 Les requérants soutiennent, par ce moyen, qu'ils étaient en droit de s'attendre à ce que le principe du « parallélisme », tel que visé à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, du statut et repris dans la méthode en vigueur depuis 1976, ainsi que dans celle précédente de 1972, soit respecté par le Conseil, ce qui n'est plus le cas après l'entrée en vigueur du prélèvement exceptionnel.

- 24 Ils font valoir, à cet effet, que, même si le caractère réglementaire des dispositions du statut permet au Conseil de les modifier, cette possibilité ne saurait être admise lorsque la modification envisagée touche, comme c'est le cas pour le prélèvement exceptionnel, aux éléments fondamentaux du rapport d'emploi entre fonctionnaires et institutions.
- 25 A cet égard, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que l'intention du Conseil de modifier la méthode d'adaptation en vigueur depuis 1976 avait été exprimée déjà en 1980, lors de l'adoption du règlement n° 161/80 du Conseil du 21 janvier 1980 (JO L 20, p. 5), portant adaptation des rémunérations et des coefficients correcteurs. A cette occasion, le Conseil avait invité la Commission à lui soumettre des propositions pour une nouvelle méthode.
- 26 En deuxième lieu, il convient d'observer que les organisations syndicales du personnel ont été étroitement associées aux travaux ayant abouti à la mise en vigueur tant de la nouvelle méthode d'adaptation que du prélèvement exceptionnel.
- 27 Dans ces conditions, on ne saurait parler de confiance légitime des fonctionnaires dans le maintien, sans modification, de la méthode en vigueur depuis 1976, d'autant plus que cette méthode prévoyait elle-même une clause par laquelle le Conseil se réservait le droit « de déterminer d'éventuelles améliorations ultérieures et de corriger d'éventuelles distorsions ».
- 28 Ce moyen doit, dès lors, être rejeté.

Sur le moyen tiré du défaut de motivation

- 29 Selon les requérants, le règlement n° 3621/81 ne fournit pas une motivation suffisante concernant l'instauration du prélèvement exceptionnel et viole, dès lors, les prescriptions de l'article 190 du traité CEE. Aucune précision ne serait non plus apportée à cet égard par la décision 81/1061. En effet, la référence aux « difficultés particulières de la situation économique et sociale » figurant dans le préambule de ces deux actes ne saurait être considérée, de l'avis des requérants, comme une motivation adéquate, d'autant plus qu'il s'agissait, en l'espèce, d'introduire une mesure de caractère exceptionnel, telle que le prélèvement.

- 30 En ce qui concerne ce grief, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que, comme il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 30 novembre 1978, *Weldling*, 87/78, Rec. p. 2457), la portée de l'obligation de motiver, consacrée par l'article 190 du traité CEE, dépend de la nature de l'acte en cause et que, lorsqu'il s'agit d'un règlement ou d'un acte d'application général, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre.
- 31 Ces conditions sont remplies, dans le cas du règlement n° 3821/81, pour ce qui est de l'instauration du prélèvement exceptionnel. En effet, en évoquant les « difficultés particulières de la situation économique et sociale », le Conseil ne faisait que se rapporter de façon synthétique à des circonstances à tel point notoires qu'une explication plus poussée aurait été superflue. En outre, en précisant dans le préambule du règlement n° 3821/81 les critères objectifs sur lesquels l'évaluation du taux du prélèvement devait se baser, le Conseil a indiqué avec suffisamment de clarté les finalités qu'il poursuivait en instaurant le prélèvement. Ces finalités, d'ailleurs, ne pouvaient être ignorées par les requérants, dans la mesure où le Conseil avait associé les organisations syndicales aux travaux d'élaboration du règlement n° 3821/81 ainsi que de la décision 1061/81 et que lesdites organisations n'ont pas manqué d'en informer l'ensemble du personnel.
- 32 Ce moyen doit, dès lors, être rejeté.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure

- 33 Les requérants considèrent que le prélèvement constituant, comme la Commission l'a expressément reconnu dans ses mémoires et à l'audience, un nouvel impôt qui s'ajoute à l'impôt communautaire prévu par le règlement n° 260/68 (JO L 56, p. 8), il aurait dû être instauré non pas en insérant l'article 66 bis dans le statut, mais en modifiant le règlement n° 260/68 précité.
- 34 A cet égard, il y a lieu d'observer que, s'il est vrai que la procédure suivie en l'espèce pour l'adoption du règlement n° 3821/81 a été celle prévue par l'article 24, alinéa 2, du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, en matière de fixation et modification du statut, et non pas celle prévue par l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des

Communautés européennes, qui prévoit la soumission des rémunérations des fonctionnaires à un impôt au profit des Communautés, cette circonstance, comme la Commission l'a fait valoir à juste titre, n'a toutefois comporté aucune conséquence dont les requérants pourraient se plaindre, dans la mesure où la procédure visée à l'article 24 prévoit la consultation des institutions intéressées, notamment de l'Assemblée, et offre ainsi davantage de garanties que la procédure prévue par l'article 13, précité, qui n'exige aucune consultation de ce genre.

35 En outre, il faut souligner que le règlement n° 3821/81 se fonde, comme il résulte de son préambule, à la fois sur l'article 24 et sur l'article 13 précités et dispose expressément, au paragraphe 1 de l'article 66 bis, que le prélèvement exceptionnel affecte les rémunérations, les pensions et les indemnités de cessation de fonctions par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 260/68.

36 Quant au fait que l'introduction du prélèvement a eu lieu au moyen d'une modification du statut, alors qu'il aurait été possible de modifier le règlement n° 260/68, la Commission a expliqué à suffisance de droit qu'une modification de ce règlement ne se justifiait pas en l'espèce, le prélèvement ayant un caractère temporaire et s'appliquant selon des modalités autres que celles prévues pour l'impôt régi par le règlement n° 260/68.

37 Ce moyen doit, dès lors, être rejeté.

38 Il faut, par conséquent, conclure qu'aucun des moyens développés par les requérants n'a révélé un vice de légalité affectant le règlement n° 3821/81.

Sur la légalité de la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations

39 Pour démontrer que la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations prévue par la décision 81/1061 est illégale, les requérants font valoir que celle-ci viole l'article 65, paragraphe 1, du statut du fait que:

- le Conseil a tenu compte, dans sa nouvelle méthode, « des difficultés particulières de la situation économique et sociale », alors que l'article 65, paragraphe 1, impose au Conseil de tenir compte de « la politique économique et sociale des Communautés »;
- le Conseil a entendu poursuivre, dans sa nouvelle méthode, des objectifs étrangers à l'article 65, paragraphe 1;
- le Conseil n'a pas tenu compte, dans sa nouvelle méthode, de « l'augmentation éventuelle des traitements publics ».

- 40 Quant au premier moyen, il suffit de constater que, s'il est vrai que la notion de « politique économique et sociale » ne correspond pas à celle de « situation économique et sociale », ces deux notions sont nécessairement liées, l'élaboration d'une politique économique et sociale ne pouvant faire abstraction de la situation économique et sociale. En outre, comme il résulte des réponses aux questions posées par la Cour aux parties défenderesse et intervenantes, la modération salariale moyennant l'établissement d'une relation entre l'évolution des salaires et celle de la productivité constitue un des objectifs primaires indiqués par le Conseil aux États membres dans ses rapports en matière de politique économique, et poursuivis, par des méthodes variant d'un cas à l'autre, par tous les États membres. Dès lors, il n'apparaît pas que le Conseil, en insérant le critère tiré de la situation économique et sociale parmi les facteurs dont il faut tenir compte pour décider des éventuelles adaptations des rémunérations des fonctionnaires aux termes de l'article 65 du statut, ait violé cette disposition.
- 41 En ce qui concerne le deuxième moyen, les requérants font valoir que, dans la mesure où l'entrée en vigueur de la décision 81/1061 est concomitante de celle du règlement n° 3821/81, le Conseil aurait utilisé une mesure prise en application de l'article 65 du statut pour poursuivre l'objectif, étranger à cette disposition, d'instaurer le prélèvement exceptionnel. Il convient toutefois d'observer, à cet égard, que, comme il a été dit ci-dessus à propos de la légalité du règlement n° 3821/81, l'instauration du prélèvement exceptionnel a été effectuée par une modification du statut et non pas sur la base d'une mesure, en l'espèce la décision 81/1061, prise en application de l'article 65 du statut.
- 42 Quant au troisième moyen, il y a lieu de constater que les arguments développés à cet égard par les requérants ne font que contester la compatibilité de l'introduction du prélèvement exceptionnel avec l'article 65 du statut. Ces griefs ayant été rejetés pour les motifs exposés à propos de la légalité du règlement n° 3821/81, il n'est pas nécessaire de les examiner à nouveau.

- 43 De l'ensemble des considérations qui précèdent, il résulte qu'aucun des moyens développés par les requérants n'a révélé un vice de légalité affectant la décision 81/1061.
- 44 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 45 Aux termes de l'article 69 du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon l'article 70 dudit règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci. Il convient également de mettre à la charge des parties intervenues à l'appui de la Commission les dépens qu'elles ont exposés à cette fin.
- 46 Il y a lieu, dès lors, de dire que chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Pescatore	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juillet 1985.

Le greffier
P. Heim

Le président
A. J. Mackenzie Stuart