

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
27 octobre 1994 *

«Fonctionnaires et agents temporaires – Bulletin de rémunération –
Acte faisant grief – Coefficient correcteur – Changement de capitale –
Exception d'illégalité»

Dans l'affaire T-64/92,

Bernard Chavane de Dalmassy et autres, fonctionnaires et agents temporaires de la Commission, représentés par M^c Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Joseph Griesmar, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des bulletins de rémunération des requérants afférents au mois de janvier 1992, pour autant qu'ils font application d'un coefficient correcteur calculé par référence au coût de la vie à Bonn,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

composé de MM. C. P. Briët, président, A. Saggio et C. W. Bellamy, juges,
greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 24 mars et du
14 juillet 1994,

rend le présent

Arrêt

Les faits à l'origine du recours

- 1 Les requérants sont 65 fonctionnaires et agents temporaires de la Commission affectés à Karlsruhe (Allemagne).

- 2 En application de l'article 64 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») et de l'article 20 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après «RAA»), la rémunération des requérants est affectée d'un coefficient correcteur. Le coefficient correcteur appliqué à la rémunération des requérants, affectés à Karlsruhe, est celui applicable aux fonctionnaires affectés à Bonn, capitale de la République fédérale d'Allemagne jusqu'en 1990.

- 3 A la suite de la réunification de l'Allemagne, Berlin est devenue, en octobre 1990, la capitale de cet État. Cet événement a conduit la Commission à soumettre au Conseil le projet de règlement [SEC(91) 1612 final] du 4 septembre 1991 proposant,

avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 1990, d'une part, l'adoption d'un coefficient correcteur pour l'Allemagne calculé sur la base du niveau du coût de la vie à Berlin et, d'autre part, la fixation de coefficients correcteurs spécifiques pour Bonn et Karlsruhe.

- 4 Le 19 décembre 1991, le Conseil a adopté le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3834/91, adaptant à compter du 1^{er} juillet 1991 les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 361, p. 13, rectificatif publié au JO 1992, L 10, p. 56, ci-après «règlement n° 3834/91»). L'article 6, paragraphe 2, de ce règlement fixait, entre autres, un coefficient correcteur pour l'Allemagne (95,1), calculé sur la base du coût de la vie dans l'ancienne capitale, Bonn, ainsi qu'un coefficient spécifique pour Berlin (107,5). Dans une note subpaginale, il était mentionné que les coefficients correcteurs pour l'Allemagne (sauf Berlin) et pour Berlin étaient des chiffres provisoires.

- 5 En janvier 1992, chaque requérant a reçu un bulletin supplémentaire de rémunération afférent au mois de décembre 1991, liquidant les rappels de rémunération pour la période de juillet à décembre 1991, ainsi qu'un bulletin de rémunération afférent au mois de janvier 1992, qui faisaient tous deux application du coefficient correcteur de 95,1 prévu à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91.

- 6 En février 1992, chaque requérant a introduit une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut ou, le cas échéant, de l'article 73 du RAA, contre «la décision prise en application du règlement n° 3834/91 en ce qu'il fixe la rémunération ... pour le mois de janvier 1992 et en ce qu'il fixe l'adaptation des rémunérations dues depuis le 1^{er} juillet 1991 et la limite à cette date alors que la Commission, dans sa proposition au Conseil, fixait la rétroactivité de l'adaptation des rémunérations au 1^{er} octobre 1990». Les réclamations ont été enregistrées au secrétariat général de la Commission, le 26 février 1992.

- 7 Au cours de sa réunion du 18 mars 1992, le groupe interservices de la Commission a examiné les réclamations en cause. A défaut de réponse dans le délai de quatre mois prévu à l'article 90, paragraphe 2, du statut, les réclamations ont fait l'objet de décisions implicites de rejet.

La procédure

- 8 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 septembre 1992, les requérants ont introduit le présent recours.
- 9 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.
- 10 La procédure orale s'est déroulée le 24 mars 1994. Les parties ont été entendues en leur plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.
- 11 Par ordonnance du 1^{er} juin 1994, le Tribunal a ordonné la réouverture de la procédure orale.
- 12 Par lettre du greffier du 1^{er} juin 1994, le Tribunal a posé quelques questions à la partie défenderesse et au Conseil relatives à la hiérarchie des normes et à la question de savoir si l'annexe XI du statut impose au Conseil l'obligation de fixer un coefficient correcteur pour un État membre par rapport au coût de la vie dans sa capitale. La Commission et le Conseil ont répondu à ces questions par lettres datées respectivement du 16 et du 27 juin 1994.
- 13 Les parties ont été entendues pour la seconde fois lors d'une nouvelle audience qui s'est tenue le 14 juillet 1994.

Conclusions des parties

- 14 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer que le règlement n° 3834/91 est illégal; en conséquence, annuler les bulletins de rémunération de janvier 1992 en ce qu'ils affectent la rémunération des requérants du coefficient correcteur calculé par référence au coût de la vie à Bonn;
 - condamner la partie défenderesse aux dépens.
- 15 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme irrecevable et en tout cas non fondé;
 - statuer comme de droit sur les dépens.

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

- 16 En premier lieu, la Commission estime que le recours est irrecevable du fait que les bulletins de rémunération attaqués ne traduisent pas un acte faisant grief, affectant de manière définitive la situation juridique des fonctionnaires concernés (arrêts de la Cour du 28 mai 1970, Richez-Parise e.a./Commission, 19/69, 20/69, 25/69 et 30/69, Rec. p. 325, 336, et du 9 juillet 1970, Fiehn/Commission, 23/69, Rec. p. 547, 557). A cet égard, la Commission fait valoir que le règlement n° 3834/91, sur la base duquel les bulletins de rémunération litigieux ont été établis, n'a fixé qu'à titre provisoire le coefficient correcteur contesté et que, dès lors, la liquidation du traitement, traduite dans les bulletins en cause, n'a également qu'un caractère provisoire.

- 17 Les requérants relèvent, dans leur réplique, que les dispositions du règlement n° 3834/91 ont empêché la Commission – vu le caractère provisoire du coefficient correcteur applicable à l'Allemagne – d'établir la rémunération à laquelle ils avaient droit. Ils soutiennent, dès lors, que le règlement, en ce qu'il crée une situation d'incertitude incompatible avec le principe de sécurité juridique, est illégal précisément en raison du caractère provisoire de certaines de ses dispositions.
- 18 En second lieu, la Commission estime que le recours aurait dû viser les bulletins supplémentaires de rémunération afférents au mois de décembre 1991, et non les bulletins de rémunération afférents au mois de janvier 1992, dans la mesure où les premiers actes décisionnels portant application du règlement n° 3834/91 se sont traduits dans ces bulletins supplémentaires. Elle fait valoir qu'il résulte d'une jurisprudence constante (arrêts de la Cour du 21 février 1974, Schots-Kortner e.a./Conseil, Commission et Parlement, 15/73 à 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 à 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 et 135/73 à 137/73, Rec. p. 177, du 21 mai 1981, Reinartz/Commission, 29/80, Rec. p. 1311, du 3 juillet 1985, Abrias e.a./Commission, 3/83, Rec. p. 1995; arrêt du Tribunal du 22 novembre 1990, Lestelle/Commission, T-4/90, Rec. p. II-689) qu'un recours visant à l'annulation d'actes confirmatifs – en l'espèce les bulletins de rémunération de janvier 1992 – est irrecevable.
- 19 Les requérants font valoir, dans leur réplique, qu'il sont recevables à attaquer soit le bulletin supplémentaire de rémunération portant rappel pour la période de juillet à décembre 1991, soit le bulletin de rémunération afférent au mois de janvier 1992, soit les deux, étant donné que le bulletin supplémentaire, qui leur a été remis en même temps que le bulletin de rémunération de janvier 1992, doit être considéré comme un accessoire à ce dernier.

Appréciation du Tribunal

- 20 Le Tribunal rappelle, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence constante, un bulletin de rémunération constitue un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, susceptible de faire l'objet d'une réclamation et

éventuellement d'un recours (arrêts de la Cour du 19 janvier 1984, Andersen e.a./Parlement, 262/80, Rec. p. 195, 203, point 4, et du 4 juillet 1985, Delhez e.a./Commission, 264/83, Rec. p. 2179, 2186, point 20).

- 21 Les requérants estiment que l'acte faisant grief en l'espèce est la décision de la Commission d'appliquer à leur rémunération le coefficient correcteur provisoire pour l'Allemagne prévu à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91. Selon les requérants, cette décision est incorporée dans leurs bulletins de rémunération de janvier 1992 dont ils demandent, dans cette mesure, l'annulation.

- 22 S'agissant de la fin de non-recevoir tirée du caractère provisoire de l'acte attaqué, le Tribunal rappelle que seul un acte constituant la manifestation définitive de la volonté d'une institution communautaire peut constituer un acte faisant grief au sens de l'article 90 du statut (voir notamment arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, I-1184, point 27; arrêt du Tribunal du 15 juillet 1993, Camara Alloisio e.a./Commission, T-17/90, T-28/91 et T-17/92, Rec. p. II-841, II-857, point 39).

- 23 Le Tribunal constate que, bien que le règlement n° 3834/91, sur lequel la décision litigieuse est fondée, ait fixé d'une manière provisoire le coefficient correcteur pour l'Allemagne, la Commission ne pourra plus revenir sur cette décision aussi longtemps que le Conseil n'a pas adopté un règlement modifiant, avec effet rétroactif, le règlement n° 3834/91. Le Tribunal estime qu'une décision de la Commission qui ne pourra être modifiée qu'à la suite de l'adoption d'un acte réglementaire par le Conseil, avec effet rétroactif, constitue un acte définitif, susceptible de faire l'objet d'un recours.

- 24 Il s'ensuit que cette fin de non-recevoir doit être rejetée.

- 25 S'agissant de la fin de non-recevoir tirée du caractère prétendument confirmatif de l'acte attaqué, le Tribunal rappelle que le juge communautaire, comme l'a soutenu à juste titre la Commission, déclare, en principe, irrecevable un recours intenté contre un acte qui est purement confirmatif d'un acte antérieur (voir notamment arrêt de la Cour du 15 décembre 1988, *Irish Cement/Commission*, 166/86 et 220/86, Rec. p. 6473, 6503, point 16; arrêt *Lestelle/Commission*, précité, points 24 à 27). Il y a toutefois lieu d'ajouter que cette jurisprudence est fondée sur le souci de ne pas faire renaître des délais de recours. Dans cette optique, le Tribunal estime qu'un recours contre une décision confirmative n'est irrecevable que si la décision confirmée est devenue définitive à l'égard de l'intéressé, faute d'avoir fait l'objet d'un recours contentieux introduit dans les délais requis. Dans le cas où la décision confirmée n'est pas devenue définitive, la personne intéressée est en droit d'attaquer soit la décision confirmée, soit la décision confirmative, soit l'une et l'autre de ces décisions (voir, notamment, arrêt de la Cour du 11 mai 1989, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, 193/87 et 194/87, Rec. p. 1045, 1075, point 26).
- 26 En l'espèce, le Tribunal constate, d'une part, que le règlement n° 3834/91 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992 et, d'autre part, que la Commission a fait pour la première fois application du coefficient correcteur pour l'Allemagne fixé par ledit règlement dans les bulletins supplémentaires de rémunération des requérants datés du 30 décembre 1991. Dans sa duplique, la Commission a confirmé que le règlement des rappels se rapportant à la période de juillet à décembre 1991 a été effectué le 30 décembre 1991, en exécution d'un ordre de virement global qui avait été adressé à la Deutsche Bank dès le 20 décembre 1991. Même si la Commission a confirmé la position qu'elle avait prise en décembre 1991 lors de l'établissement des bulletins de rémunération des requérants afférents au mois de janvier 1992, le Tribunal estime que la Commission ne saurait se prévaloir en l'espèce de la notion d'acte confirmatif, alors que la décision qui a fait pour la première fois application du coefficient correcteur prévu par le règlement n° 3834/91 avait été prise avant l'entrée en vigueur dudit règlement.
- 27 De plus, même dans l'hypothèse où les bulletins de rémunération de janvier 1992 constitueraient des actes purement confirmatifs par rapport aux bulletins de décembre 1991, force serait de constater que, à la date à laquelle les requérants ont formé leur recours contre les seuls bulletins de rémunération de janvier 1992, le délai de recours pour agir contre les bulletins supplémentaires de décembre 1991

n'avait pas encore expiré. A la lumière de la jurisprudence précitée, le Tribunal parvient à la conclusion que, en tout état de cause, la fin de non-recevoir tirée du caractère confirmatif des bulletins de rémunération de janvier 1992 doit être rejetée.

28 Il s'ensuit que le recours est recevable.

Sur le fond

29 Les requérants invoquent trois moyens à l'appui de leur recours tendant à l'annulation de leurs bulletins de rémunération de janvier 1992. Le premier moyen est tiré de la violation des articles 63 et suivants du statut; le deuxième est pris de la violation de l'article 25 du statut et le troisième est fondé sur une violation du devoir de sollicitude de la Commission à l'égard de ses fonctionnaires.

Quant au moyen tiré de la violation des articles 63 et suivants du statut

Argumentation des parties

30 Les requérants soutiennent que la décision de la Commission portant établissement de leurs bulletins de rémunération pour le mois de janvier 1992 a été prise en violation des articles 63 et suivants du statut en ce qu'elle est fondée sur le règlement n° 3834/91, dont ils invoquent l'illégalité par voie d'exception.

31 La Commission fait valoir, en premier lieu, que les requérants ne sont pas recevables à soulever une exception d'illégalité, au sens de l'article 184 du traité CEE, à l'encontre d'une disposition réglementaire, à savoir l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91, qui n'est pas définitive en ce qu'elle n'a fixé le coefficient correcteur pour l'Allemagne qu'à titre provisoire. En second lieu, la Commission soutient que, si le mode de calcul retenu dans le règlement n° 3834/91 fait grief aux requérants, ce grief trouve son origine non dans l'adoption du règlement n° 3834/91, mais dans celle du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3736/90 du Conseil, du 19 décembre 1990, rectifiant à compter du 1^{er} juillet 1989 et adaptant à compter du 1^{er} juillet 1990 les rémunérations et les pensions des

fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 360, p. 1, ci-après «règlement n° 3736/90»). La Commission souligne, à cet égard, que le règlement n° 3736/90, qui a été adopté après la désignation de Berlin comme capitale de l'Allemagne, a – comme le règlement n° 3834/91 – pris en compte le coût de la vie à Bonn pour fixer le coefficient correcteur pour l'Allemagne. La Commission en conclut que l'exception d'illégalité soulevée par les requérants à l'encontre du règlement n° 3834/91 est également irrecevable en ce que le mode de calcul utilisé dans ce règlement pour fixer le coefficient correcteur pour l'Allemagne a une portée confirmative par rapport aux dispositions du règlement n° 3736/90, à l'encontre desquelles aucune exception d'illégalité n'a été soulevée lorsqu'elles ont reçu application.

- 32 Les requérants font observer, dans leur réplique, que, le 19 décembre 1990, le Conseil a adopté le règlement n° 3736/90 sur la base d'une proposition faite par la Commission eu égard aux conditions de vie en Allemagne, telles qu'elles avaient été constatées bien avant la désignation de Berlin comme capitale et avant qu'un délai suffisant ne se soit écoulé pour permettre l'évaluation de l'impact de la réunification de l'Allemagne sur leur évolution. Les requérants ajoutent que c'est pour cette raison que la Commission a proposé au Conseil, dans sa proposition de règlement [SEC(91) 1612 final] du 4 septembre 1991, de faire rétroagir au 1^{er} octobre 1990 les effets du règlement à adopter. Les requérants estiment que la Commission, qui a elle-même proposé de faire rétroagir le règlement n° 3834/91 au 1^{er} octobre 1990, ne saurait soulever l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité qu'ils invoquent à l'encontre du règlement n° 3834/91, en prétendant que le mode de calcul utilisé dans ce dernier règlement pour fixer le coefficient correcteur pour l'Allemagne n'a qu'une portée confirmative par rapport au règlement n° 3736/90.

- 33 Quant au bien-fondé de leur moyen, les requérants rappellent d'abord que, selon l'article 64 du statut «la rémunération du fonctionnaire ... est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 %, selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation». Les requérants soutiennent, en se référant à l'annexe de la décision 81/1061/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 15 décembre 1981, portant modification de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés (JO L 386, p. 6, ci-après «décision 81/1061») et à la jurisprudence de la Cour (arrêts de la Cour du 19 novembre 1981,

Benassi/Commission, 194/80, Rec. p. 2815, du 15 décembre 1982, Roumengous Carpentier/Commission, 158/79, Rec. p. 4379, Birke/Commission, 543/79, Rec. p. 4425, Amesz e.a./Commission, 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 et 660/79, Rec. p. 4465, Battaglia/Commission, 737/79, Rec. p. 4497, du 28 juin 1988, Commission/Conseil, 7/87, Rec. p. 3401, et du 23 janvier 1992, Commission/Conseil, C-301/90, Rec. p. I-221), que le coefficient correcteur des pays d'affectation est fixé par rapport au coût de la vie dans la capitale et qu'il revient aux institutions communautaires de déterminer un coefficient correcteur spécifique lorsqu'apparaît une distorsion importante du pouvoir d'achat dans le lieu d'affectation par rapport à celui constaté dans la capitale du pays d'affectation.

- 34 Les requérants font valoir que le règlement n° 3834/91 est illégal en ce qu'il fixe, en rejetant la proposition de la Commission sur ce point, un coefficient correcteur pour l'Allemagne calculé sur le coût de la vie à Bonn, et non sur celui de la nouvelle capitale Berlin. De plus, selon les requérants, le règlement n° 3834/91 est également entaché d'illégalité parce qu'il ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Karlsruhe, bien que l'Office statistique des Communautés européennes ait constaté, au moment de l'adoption du règlement n° 3834/91, que le coût de la vie à Karlsruhe était plus élevé qu'à Bonn.
- 35 La Commission fait valoir, dans son mémoire en défense, que les articles 63 et suivants du statut mettent à la charge du Conseil, et non pas de la Commission, l'obligation de fixer les coefficients correcteurs selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation. Elle soutient qu'elle aurait commis un excès de pouvoir si elle avait appliqué, pour liquider la rémunération des requérants de janvier 1992, des conditions différentes de celles prévues par les dispositions du règlement n° 3834/91, arrêté par le Conseil dans l'exercice de ses compétences.
- 36 La Commission fait également valoir, dans son mémoire en défense, que les coefficients correcteurs pour l'Allemagne (sauf Berlin) et pour Berlin, tels que fixés par le règlement n° 3834/91, ne l'ont été qu'à titre provisoire. Ainsi, la Commission soutient que sa proposition de règlement [SEC(91) 1612 final], tendant à modifier les coefficients correcteurs applicables à la rémunération des fonctionnaires en Allemagne, n'a pas été rejetée par le Conseil lorsqu'il a adopté le règlement

n° 3834/91, mais demeure, au contraire, soumise à son examen. Sur le fond, toutefois, la Commission ne conteste pas l'argumentation présentée par les requérants.

37 Répondant à des questions du Tribunal relatives à la hiérarchie des normes, la Commission et le Conseil ont fait valoir, dans leurs lettres datées respectivement du 16 et du 27 juin 1994, que le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3830/91 du Conseil, du 19 décembre 1991, modifiant le statut et le RAA en ce qui concerne les modalités d'application des rémunérations (JO L 361, p. 1, ci-après «règlement n° 3830/91»), constitue un ensemble de normes de rang supérieur par rapport aux dispositions du règlement n° 3834/91. A la question de savoir si l'annexe XI du statut impose au Conseil l'obligation de fixer un coefficient correcteur pour un État membre par rapport au coût de la vie dans sa capitale, la Commission et le Conseil ont répondu par l'affirmative. Toutefois, le Conseil a précisé que, lorsqu'il ne dispose pas de données statistiques suffisamment précises, il est justifié qu'il fixe un coefficient correcteur provisoire dans l'attente d'une vérification ultérieure par la Commission. Le Conseil a ajouté dans sa lettre du 27 juin 1994:

«3.1. C'est d'ailleurs bien dans la situation décrite ci-dessus que le Conseil s'est trouvé lorsqu'il s'est agi de fixer, à partir du 1^{er} octobre 1990, les coefficients correcteurs pour la République fédérale d'Allemagne. Les instances du Conseil ont exprimé de fortes réticences à l'égard de la proposition de la Commission visant à tirer les conséquences du changement de la capitale de l'Allemagne, intervenu le 3 octobre 1990 suite au 'Traité d'Unification' et impliquant que le coefficient correcteur applicable pour l'ensemble de ce pays – à l'exception de Bonn et de Karlsruhe – soit fixé au niveau de Berlin.

Ces réticences tenaient au fait que les données statistiques disponibles ne reflétaient pas pleinement la nouvelle situation résultant de l'unification allemande et que le changement de capitale n'avait pas encore produit d'effets significatifs; la proposition de la Commission s'avérait donc prématurée.

3.2. Le Conseil a ainsi estimé que les éléments dont il disposait à la fin de l'année 1991 ne lui permettaient pas encore de statuer sur la proposition de la Commission pour la fixation des coefficients correcteurs pour la République fédérale d'Allemagne à partir du 1^{er} octobre 1990.

Il a donc demandé à la Commission de lui soumettre préalablement une analyse approfondie portant sur les aspects statistiques, économiques, concrets et juridiques à la base de sa proposition, celle-ci demeurant entre-temps sur la table du Conseil.

En conséquence, il décidait de fixer les coefficients correcteurs pour l'Allemagne à titre provisoire, dans les conditions alors en vigueur, étant entendu que les coefficients correcteurs définitifs seraient adoptés avec effet rétroactif.»

Appréciation du Tribunal

38 L'article 63, premier alinéa, du statut dispose: «La rémunération du fonctionnaire est exprimée en francs belges. Elle est payée dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions.» Afin que tous les fonctionnaires bénéficient, indépendamment de leur lieu d'affectation, d'un pouvoir d'achat équivalent pour la rémunération qu'ils perçoivent, l'article 64, premier alinéa, du statut prévoit: «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.» Selon une jurisprudence constante, il convient d'entendre «lieux d'affectation» comme indiquant non pas les seules capitales des États membres, mais les lieux exacts où se déroule l'activité des fonctionnaires ou agents des Communautés (voir arrêts Roumengous Carpentier/Commission, précité, point 23, Birke/Commission, précité, point 39, Amesz e.a./Commission, précité, point 39, et Battaglia/Commission, précité, point 23).

39 L'article 65 du statut concerne le niveau des rémunérations et prévoit, dans son paragraphe 1, la procédure et les modalités de l'examen annuel, au 1^{er} juillet de chaque année, de ce niveau et, le cas échéant, de son adaptation. Aux termes de l'article 65, paragraphe 2, du statut: «En cas de variation sensible du coût de la vie,

le Conseil décide, dans un délai maximal de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif.»

- 40 Pour démontrer l'illégalité des bulletins de rémunération litigieux, les requérants font valoir que le règlement n° 3834/91 sur lequel sont fondés ces bulletins est illégal, d'une part, en ce qu'il fixe le coefficient correcteur pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à Bonn et non à Berlin, nouvelle capitale depuis octobre 1990, et, d'autre part, en ce qu'il ne fixe pas de coefficient correcteur spécifique pour Karlsruhe, leur lieu d'affectation.
- 41 Il convient de rappeler que l'exception d'illégalité, prévue à l'article 184 du traité CE, constitue l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui lui est adressée, la validité de l'acte réglementaire qui forme la base juridique de celle-ci (arrêts de la Cour Andersen e.a./Parlement, précité, point 6, du 11 juillet 1985, Salerno e.a./Commission et Conseil, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523, 2536, point 36; arrêt du Tribunal du 26 octobre 1993, Reinartz/Commission, T-6/92 et T-52/92, Rec. p. II-1047, II-1072, point 56).
- 42 La Commission a fait valoir, en l'espèce, que l'exception d'illégalité est irrecevable du fait que le règlement n° 3834/91, dont l'illégalité est invoquée, n'a fixé que provisoirement le coefficient correcteur pour l'Allemagne.
- 43 Le Tribunal estime que cet argument doit être rejeté. Il convient, en effet, de rappeler que l'article 184 du traité, qui a pour but de protéger le justiciable contre l'application d'un règlement illégal (voir arrêt Salerno e.a./Commission et Conseil, précité, point 36), n'opère aucune distinction entre les actes arrêtant une réglementation provisoire ou définitive. Il s'ensuit que la possibilité de soulever l'exception prévue à l'article 184 ne saurait être limitée aux seuls actes comportant une réglementation définitive.

- 44 La Commission a également fait valoir que le caractère confirmatif des dispositions du règlement n° 3834/91 relatives au calcul du coefficient correcteur pour l'Allemagne entraîne l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité soulevée à leur encontre.
- 45 Le Tribunal estime que cet argument doit également être écarté. Il n'y a, en effet, pas lieu d'appliquer le principe de l'acte confirmatif, qui est fondé sur le souci de ne pas faire renaître des délais de recours, à une exception qui s'applique, selon les termes de l'article 184 du traité, nonobstant l'expiration du délai de recours.
- 46 Il s'ensuit que l'argumentation de la Commission relative à l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité doit être rejetée.
- 47 Quant à la prétendue illégalité du règlement n° 3834/91, les requérants font valoir, en premier lieu, que ce règlement est illégal en ce qu'il a fixé le coefficient correcteur pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à Bonn et non sur la base du coût de la vie à Berlin, nouvelle capitale depuis octobre 1990. Selon les requérants, le règlement n° 3834/91 viole ainsi le point II.1.1. de l'annexe à la décision 81/1061, qui pose pour principe que les coefficients correcteurs sont fixés par rapport au coût de la vie de la capitale dans chaque État membre.
- 48 Il convient de remarquer que l'article 1^{er} de la décision 81/1061 disposait que la méthode d'adaptation prévue dans la décision s'appliquait pour la période du 1^{er} juillet 1981 au 30 juin 1991. Dès lors, le Tribunal estime que les requérants ne sauraient fonder l'illégalité du règlement n° 3834/91, adopté le 19 décembre 1991, sur les dispositions d'une décision venue à échéance antérieurement à l'adoption du règlement.

49 Toutefois, il convient d'ajouter que la décision 81/1061 a été remplacée par le règlement n° 3830/91. Ce règlement, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1991, a inséré l'article 65 bis et l'annexe XI dans le statut. L'article 65 bis dispose: «Les modalités d'application des articles 64 et 65 sont définies à l'annexe XI.»

50 Conformément à l'article 20 du RAA, que le règlement n° 3830/91 a également modifié, en y insérant une référence à l'article 65 bis du statut, les dispositions précitées sont applicables par analogie aux autres agents des Communautés européennes.

51 En vue d'apprécier la hiérarchie des normes applicables, il convient de remarquer que le règlement n° 3830/91 a modifié le statut et le RAA en ce qui concerne les modalités d'adaptation des rémunérations et a été adopté, conformément à l'article 24, paragraphe 1, du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (JO 1967, 152, p. 2), après avis du Parlement européen et de la Cour de justice. De plus, conformément à l'article 10 du statut et à l'article 102 du RAA, la proposition de règlement a également fait l'objet d'un avis du comité du statut. Par contre, le règlement n° 3834/91 — qui, en adaptant, à compter du 1^{er} juillet 1991, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, a donné exécution à quelques dispositions du statut et du RAA — n'a, en tant que règlement d'exécution, pas fait l'objet de telles consultations.

52 Le Tribunal rappelle que, en vertu du principe du respect de la hiérarchie des normes, un règlement d'exécution ne peut pas déroger aux règles contenues dans l'acte auquel il donne exécution. A cet effet, le Tribunal estime que le règlement n° 3834/91, qui est expressément fondé sur les articles 63 à 65 bis et 82 du statut, les articles 20 et 64 du RAA ainsi que l'annexe XI du statut, ne saurait déroger aux principes contenus dans ces dispositions.

- 53 Quant à l'éventuelle obligation pour le Conseil de fixer le coefficient correcteur d'un État membre par rapport au coût de la vie dans sa capitale, le Tribunal fait observer que l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), de l'annexe XI du statut dispose que les parités économiques qu'il incombe à l'Office statistique de calculer «établissent les équivalences de pouvoir d'achat entre les rémunérations payées aux fonctionnaires des Communautés européennes en service à l'intérieur des États membres dans les capitales et certains autres lieux d'affectation prévues à l'article 9, par référence à Bruxelles». Selon l'article 3, paragraphe 5, de l'annexe XI, «les coefficients correcteurs applicables dans les capitales et les lieux d'affectation autres que Bruxelles et Luxembourg sont déterminés par les rapports entre les parités économiques visées à l'article 1^{er} et les taux de change prévus à l'article 63 du statut pour les pays correspondants». Selon l'article 9 de la même annexe du statut, en cas de «distorsion sensible du pouvoir d'achat dans un lieu déterminé par rapport à celui constaté dans la capitale de l'État membre concerné, le Conseil, sur proposition de la Commission et conformément à l'article 64, deuxième alinéa, du statut, décide la fixation d'un coefficient correcteur pour ce lieu».
- 54 Le Tribunal estime qu'il résulte de ces dispositions que le Conseil a voulu maintenir le principe, prévu auparavant au point II.1.1. de l'annexe à la décision 81/1061 et confirmé dans la jurisprudence de la Cour (voir notamment arrêt Commission/Conseil, précité, point 18), d'une fixation du coefficient correcteur pour chaque État membre par rapport au coût de la vie dans la capitale. Il y a dès lors lieu d'examiner si la fixation d'un coefficient correcteur provisoire pour l'Allemagne à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91, calculé sur la base du coût de la vie à Bonn et non à Berlin, nouvelle capitale depuis octobre 1990, constitue une dérogation illégale à ce principe.
- 55 Le Conseil explique qu'il a décidé de fixer des coefficients correcteurs pour l'Allemagne à titre provisoire au motif que «les données statistiques disponibles ne reflétaient pas pleinement la nouvelle situation résultant de l'unification allemande et que le changement de capitale n'avait pas encore produit d'effets significatifs».
- 56 Le Tribunal constate toutefois que le règlement n° 3834/91 fixe non seulement un coefficient correcteur provisoire pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à

Bonn, mais fixe également un coefficient correcteur provisoire pour Berlin. Bien que l'absence de certaines données statistiques puisse justifier la fixation d'un coefficient correcteur provisoire, le Tribunal estime que, tenant compte du fait que le Conseil disposait d'éléments suffisants pour fixer un coefficient correcteur provisoire pour la capitale Berlin, le Conseil n'était pas en droit, au vu du principe énoncé à l'annexe XI du statut, de fixer un coefficient provisoire pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie dans une ville autre que la capitale. Dans ces conditions, le Conseil aurait dû fixer d'une part, un coefficient correcteur – le cas échéant provisoire – pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à Berlin et, d'autre part, des coefficients correcteurs spécifiques – le cas échéant également provisoires – pour les différents lieux d'affectation dans ce pays où une distorsion sensible du pouvoir d'achat aurait été constatée par rapport au coût de la vie dans la capitale, Berlin.

57 Il découle de ce qui précède que l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91, pour autant qu'il fixe un coefficient correcteur provisoire pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à Bonn, viole le principe, énoncé à l'annexe XI du statut, d'une fixation du coefficient correcteur d'un État membre par référence au coût de la vie dans la capitale et est, de ce fait, illégal. Dès lors, les bulletins de rémunération des requérants afférents au mois de janvier 1992 ont été établis en violation des articles 63 et suivants du statut, pour autant qu'ils font application du coefficient correcteur pour l'Allemagne de 95,1, fixé à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3834/91.

58 Le présent moyen étant fondé, il y a lieu d'annuler les bulletins de rémunération attaqués sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens et arguments avancés par les requérants.

Sur les dépens

59 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Les bulletins de rémunération des requérants afférents au mois de janvier 1992 sont annulés pour autant qu'ils font application d'un coefficient correcteur calculé par référence au coût de la vie à Bonn.
- 2) La Commission est condamnée aux dépens.

Briët

Saggio

Bellamy

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 octobre 1994.

Le greffier
H. Jung

Le président
C. P. Briët