

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
30 septembre 1998 *

«Fonctionnaires – Cessation définitive de fonctions à l'occasion de l'adhésion de nouveaux États membres – Acte faisant grief – Exception d'illégalité – Légalité du règlement (CE, Euratom, CECA) n° 2688/95 – Égalité de traitement – Violation des formes substantielles – Consultation préalable des institutions et du comité du statut»

Dans l'affaire T-13/97,

Antoinette Losch, fonctionnaire de la Cour de justice des Communautés européennes, représentée par M^{es} Jean-Noël Louis et Thierry Demasure, et initialement par M^e Ariane Tornel, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

partie requérante,

contre

Cour de justice des Communautés européennes, représentée par M. Timothy Millett, conseiller juridique pour les affaires administratives, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au bureau de M. Millett, Cour de justice, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. Diego Canga Fano, conseiller juridique, et M^{me} Thérèse Blanchet, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

et

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. Marc Fierstra et Johannes Steven van den Oosterkamp, conseillers juridiques adjoints au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Cour de justice du 22 juillet 1996 rejetant la demande de la requérante visant à ce que son nom soit inscrit sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour faire l'objet, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, d'une décision de cessation définitive de leurs fonctions, ainsi que de constatation de l'illégalité du règlement (CE, Euratom, CECA) n° 2688/95 du Conseil, du 17 novembre 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (JO L 280, p. 1), en ce qu'il ne s'applique qu'aux fonctionnaires du Parlement européen,

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

composé de MM. J. Azizi, président, R. García-Valdecasas et M. Jaeger, juges,
greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 5 mars 1998,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 Le 7 juillet 1995, la Commission, après avoir obtenu le 21 juin 1995, conformément à l'article 10, deuxième alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»), l'avis favorable du comité du statut, a présenté une proposition de règlement (CE, Euratom, CECA) du Conseil instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes [COM (95) 327 final, JO C 246, p. 23, ci-après «proposition initiale»].
- 2 L'objet de la proposition initiale était, aux termes de son article 1^{er}, d'autoriser le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice (ci-après «défenderesse»), la Cour des comptes et le Comité économique et social, dans l'intérêt du service et pour tenir compte des nécessités entraînées par l'adhésion aux Communautés européennes de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, à prendre, jusqu'à la date du 30 juin 2000, à l'égard de leurs fonctionnaires ayant atteint l'âge

de 55 ans, à l'exception de ceux classés dans les grades A 1 et A 2, des mesures de cessation définitive de fonctions.

- 3 Les fonctionnaires faisant l'objet de ces mesures, dites de «dégagement», sont, d'après l'article 3 de la proposition initiale, choisis par l'institution, sur la base de l'intérêt du service lié à l'élargissement, après que celle-ci a fourni au personnel l'occasion de manifester son intérêt et après consultation de la commission paritaire. Elle doit, en effet, prendre en considération l'âge, la compétence, le rendement, la conduite dans le service, la situation de famille et l'ancienneté des fonctionnaires, qui doit être au minimum de dix ans. Le dégagement ne peut, en tout état de cause, être appliqué sans le consentement de l'intéressé.
- 4 Le fonctionnaire faisant l'objet du dégagement a, suivant l'article 4 de la proposition initiale, droit à une indemnité mensuelle égale à 70 % du traitement de base afférent à son grade et à son échelon au moment de son départ du service. Le bénéfice de cette indemnité cesse au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel l'ancien fonctionnaire atteint l'âge de 65 ans et, en tout cas, lorsque l'intéressé, avant cet âge, réunit les conditions ouvrant droit au montant maximal de la pension d'ancienneté. L'ancien fonctionnaire est alors admis d'office au bénéfice de la pension d'ancienneté.
- 5 La proposition initiale prévoyait que la défenderesse était autorisée à décider le dégagement de 25 fonctionnaires.
- 6 La proposition initiale a été soumise pour avis, conformément à l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (ci-après «traité de fusion»), aux institutions concernées.
- 7 Le Parlement, la défenderesse et la Cour des comptes ont rendu respectivement, les 25 septembre, 12 octobre et 26 octobre 1995 un avis favorable.

- 8 Au cours de la procédure législative, la Commission a indiqué qu'elle était prête, afin de faciliter la prise de décision au sein du Conseil, à scinder la proposition initiale et à accepter que des mesures de dégagement pour le seul Parlement soient traitées en priorité par le Conseil [document n° 11098/95 du Conseil, du 31 octobre 1995, reproduit à l'annexe III, sous d), au mémoire en intervention du Conseil].
- 9 Le 17 novembre 1995, le Conseil a en conséquence adopté le règlement (CE, Euratom, CECA) n° 2688/95, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (JO L 280, p. 1, ci-après «règlement n° 2688/95»), autorisant le seul Parlement à procéder au dégagement de certains de ses fonctionnaires.

Procédure précontentieuse

- 10 La requérante est fonctionnaire de grade B 2 au service de la Cour de justice.
- 11 Elle a introduit le 16 juillet 1996 une demande au titre de l'article 90, paragraphe 1, du statut, rédigée dans les termes suivants:

[...]

«je manifeste d'ores et déjà mon intérêt pour une décision de cessation définitive de mes fonctions à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, telle que prévue par la proposition [...], déjà concrétisée par le règlement [...] pour une partie des fonctionnaires des Communautés européennes.

Par conséquent, je vous serais reconnaissant(e) de faire figurer mon nom sur la liste des personnes ayant manifesté pareil intérêt et parmi lesquelles l'AIPN doit opérer son choix.»

- 12 Le greffier de la Cour, en sa qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «AIPN»), a adressé à la requérante le 22 juillet 1996 une réponse ayant le libellé suivant:

«Votre demande [...] a retenu toute mon attention.

Je suis au regret toutefois de vous informer qu'en l'état actuel du dossier je ne suis pas en mesure d'y donner une suite favorable.

En effet, le règlement [...] est applicable seulement aux fonctionnaires du Parlement européen. En l'état actuel de la réglementation, il n'est donc pas possible aux autres institutions – y compris la Cour de justice – de prendre à l'égard de leur personnel des mesures de cessation définitive de fonctions.

Néanmoins, la Commission n'a pas retiré sa proposition [...] en tant qu'elle visait les fonctionnaires des autres institutions. Dans le cas où le Conseil serait disposé, dans l'avenir, à accepter cette proposition, votre manifestation d'intérêt ne manquerait pas d'être prise en considération.»

- 13 La requérante a introduit le 24 septembre 1996 une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre cette décision.

- 14 Elle faisait grief à l'AIPN d'avoir opposé à sa demande un refus fondé sur la circonstance que le champ d'application personnel du règlement n° 2688/95 était limité aux fonctionnaires du Parlement. Or, d'après la requérante, cette limitation du champ d'application du règlement n° 2688/95 constitue précisément l'une des nombreuses irrégularités dont il serait entaché et dont elle entend se prévaloir à l'appui de sa réclamation.

- 15 La requérante exposait, en premier lieu, que le Conseil, en adoptant une disposition d'ordre statutaire applicable à une seule institution, avait excédé sa compétence et enfreint la hiérarchie des normes. Le Conseil aurait, en deuxième lieu, commis une violation des formes substantielles, dès lors que, d'une part, le texte du règlement

n° 2688/95, qui serait substantiellement différent de celui de la proposition initiale, aurait dû être présenté pour avis au comité du statut et que, d'autre part, la motivation du règlement n° 2688/95 est manifestement inexacte. En troisième lieu, le Conseil, en limitant le champ d'application du règlement n° 2688/95 au seul Parlement, aurait porté atteinte aux principes fondamentaux de l'unité et de l'indivisibilité de l'Union européenne ainsi que de l'unité de la fonction publique communautaire. En quatrième lieu, le Conseil aurait commis un détournement de pouvoir.

- 16 La réclamation a fait l'objet d'une décision de rejet du comité chargé des réclamations de la défenderesse, adoptée le 15 octobre 1996 et notifiée à la requérante le 23 octobre 1996, ainsi rédigée:

«Le comité chargé des réclamations constate que, par sa réclamation, la réclamante ne conteste pas le fait que l'AIPN de la Cour de justice est tenue de respecter le règlement n° 2688/95 du Conseil, du 17 novembre 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (JO L 280, p. 1), applicable en l'espèce. La réclamation de la réclamante tend exclusivement à mettre en cause la validité de ce règlement notamment en ce qu'il ne s'applique pas aux fonctionnaires de la Cour de justice. Or, de l'avis du comité, il n'appartient pas à l'AIPN de la Cour chargée de statuer sur les réclamations d'apprécier la validité d'un règlement du Conseil.

Pour ces raisons, la réclamation est rejetée.»

Procédure contentieuse et conclusions des parties

- 17 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 octobre 1996, la requérante, conjointement à quinze autres fonctionnaires de l'institution défenderesse, a formé un recours enregistré sous le numéro T-154/96.

- 18 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 4 novembre 1996, les requérants dans l'affaire T-154/96 ont informé le Tribunal, conformément à l'article 99 de son règlement de procédure, que la requérante se désistait de son recours dans cette affaire. Une ordonnance de radiation partielle a été rendue par le président du Tribunal le 12 novembre 1996.
- 19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 20 janvier 1997, la requérante a formé le présent recours.
- 20 Par demandes déposées au greffe du Tribunal, respectivement, le 19 mars 1997 et le 2 avril 1997, le Conseil et le Royaume des Pays-Bas ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la défenderesse. Leurs demandes en intervention ont été admises par ordonnances du président de la cinquième chambre du Tribunal datées du 5 mai 1997.
- 21 Par ordonnance du président de la cinquième chambre du Tribunal du 3 février 1998, la présente affaire a été jointe à l'affaire T-154/96, aux fins de la seule procédure orale.
- 22 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'adopter, d'une part, une mesure d'organisation de la procédure invitant la défenderesse à répondre par écrit à deux questions et, d'autre part, d'ouvrir la procédure orale.
- 23 Les parties, à l'exception du royaume des Pays-Bas, ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal à l'audience du 5 mars 1998.

24 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- constater l'illégalité du règlement n° 2688/95, en ce que son champ d'application est limité aux seuls fonctionnaires des Communautés européennes affectés au Parlement;
- en conséquence, annuler la décision de l'AIPN de la partie défenderesse portant rejet de sa demande l'invitant à inscrire son nom sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour bénéficier, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, d'une mesure de cessation définitive de leurs fonctions;
- condamner la partie défenderesse aux dépens.

25 La défenderesse, le Conseil et le royaume des Pays-Bas concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours;
- condamner la requérante à supporter ses propres dépens.

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité de certains passages de la requête

26 La défenderesse estimant que les points 37 à 53 de la requête doivent être déclarés irrecevables, dans la mesure où il y est pris position sur l'argumentation qu'elle avait présentée, dans son mémoire en défense, sur la recevabilité du recours dans l'affaire T-154/96, il suffit de constater, d'une part, que la requérante, qui avait, conjointement avec les autres requérants, introduit le recours dans l'affaire T-154/96 avant de s'en désister, pouvait légitimement prendre connaissance de ce mémoire en défense, notifié antérieurement à son désistement et, d'autre part, que la défenderesse a, dans son mémoire en défense dans la présente affaire, repris la

même argumentation et que la requérante a, dans son mémoire en réplique, repris en substance la réfutation de celle-ci, déjà présentée dans sa requête. Le moyen d'irrecevabilité doit donc être écarté.

Sur la recevabilité du recours en général

Arguments des parties

- 27 La défenderesse considère, sans soulever d'exception d'irrecevabilité formelle, que le recours est irrecevable.
- 28 Elle rappelle qu'un recours ne peut porter que sur un acte faisant grief et que, d'après une jurisprudence constante, seules les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant, en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci, constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation (arrêt du Tribunal du 19 octobre 1995, *Obst/Commission*, T-562/93, RecFP p. II-737, points 22 et 23).
- 29 La défenderesse estime que, en l'espèce, l'acte attaqué ne constitue ni une décision au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, ni un acte faisant grief au sens des articles 90, paragraphe 2, et 91 du statut.
- 30 Elle expose à cet égard, en premier lieu, que la demande de la requérante visait la proposition initiale de la Commission, qui, dépourvue de force juridique, ne pouvait pas servir de base légale à une décision de l'AIPN.
- 31 Elle relève, en second lieu, que, quelle que soit la base juridique de la demande de la requérante, et donc même si elle était fondée sur le règlement n° 2688/95, elle ne pourrait être considérée comme invitant l'AIPN à adopter une décision à son

égard au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut. La démarche de la requérante ne constituerait qu'une manifestation d'intérêt. Or, il ressortirait tant de l'article 3 de la proposition initiale que de l'article 3 du règlement n° 2688/95 que la manifestation d'intérêt du personnel concerné ne constitue qu'une démarche préalable à la procédure aboutissant à une décision éventuelle de l'AIPN d'appliquer une mesure de dégageant. La requérante, en se limitant dans sa demande à manifester son intérêt et à inviter l'AIPN à faire figurer son nom sur la liste des personnes ayant manifesté pareil intérêt, et parmi lesquelles l'AIPN doit opérer son choix, admettrait que l'AIPN n'est pas tenue d'adopter une décision à ce stade. La référence faite à une liste de personnes ayant manifesté leur intérêt pour une mesure de dégageant serait d'abord fallacieuse, une telle liste n'existant pas. Elle serait ensuite dépourvue de pertinence, dans la mesure où une telle liste n'aurait en soi aucun effet juridique.

- 32 La défenderesse considère, en troisième lieu, que la réponse de l'AIPN à la demande de la requérante ne constitue ni une décision ni, à plus forte raison, un acte faisant grief. La simple constatation d'une manifestation d'intérêt pour un éventuel choix de l'AIPN, à supposer même que celle-ci soit habilitée par le règlement n° 2688/95 à y procéder, ne modifierait pas d'une façon caractérisée la situation juridique de la requérante, et n'affecterait ni directement ni immédiatement ses intérêts.
- 33 La défenderesse ajoute, en quatrième lieu, que la réponse de l'AIPN ne constitue même pas un refus. Celle-ci informerait en effet l'intéressée que, dans le cas où le Conseil serait disposé, dans l'avenir, à accepter la partie non adoptée de la proposition initiale, sa manifestation d'intérêt «ne manquerait pas d'être prise en considération».
- 34 Le Conseil partage l'analyse de la défenderesse sur l'irrecevabilité du recours, considérant que l'acte attaqué ne fait pas grief à la requérante.

- 35 Le Conseil ajoute, dans cet ordre d'idées, que le fonctionnaire ne dispose pas d'un droit au dégage­ment. Celui-ci constituerait un mécanisme prévu pour faciliter la gestion du personnel par les institutions, le règlement n° 2688/95 disposant qu'il devrait y être procédé «dans l'intérêt du service» et «pour tenir compte des nécessités entraînées par l'adhésion». L'article 3 du règlement n° 2688/95 établirait de surcroît clairement qu'il appartient à l'institution de choisir les fonctionnaires auxquels la cessation définitive de fonctions peut être appliquée.
- 36 Le royaume des Pays-Bas doute également que la décision attaquée fasse grief, c'est-à-dire entraîne une modification caractérisée de la situation juridique de la requérante, et cela pour trois raisons.
- 37 Il souligne, en premier lieu, qu'aucun texte légal, et notamment pas le règlement n° 2688/95, ne donne à la requérante le droit de saisir l'AIPN d'une demande visant à ce que son nom soit inscrit sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour une mesure de dégage­ment. En effet, l'article 3 du règlement n° 2688/95, auquel la requérante se réfère, concerne expressément le seul Parlement et non pas la défenderesse.
- 38 Le royaume des Pays-Bas expose, en deuxième lieu, que, même si l'AIPN avait accédé à la demande de la requérante, sa position juridique n'aurait toutefois pas été modifiée dans la mesure où aucun texte ne permettait à la défenderesse d'adopter la mesure de cessation définitive de fonctions sollicitée.
- 39 Le royaume des Pays-Bas relève, en troisième lieu, que, quand bien même le règlement n° 2688/95 aurait conféré à la défenderesse le pouvoir d'appliquer à certains de ses fonctionnaires une mesure de cessation définitive de fonctions, ce qui ne serait visiblement pas le cas, la requérante n'aurait pas pour autant pu prétendre bénéficier d'une telle mesure, et cela pour trois motifs.

- 40 Premièrement, la défenderesse n'aurait absolument pas l'obligation de faire usage du pouvoir prévu par l'article 2 du règlement n° 2688/95. Si elle décide de ne pas en faire application, elle n'est donc pas non plus tenue de donner au personnel l'occasion de manifester son intérêt, conformément à l'article 3 du règlement n° 2688/95.
- 41 Deuxièmement, si un fonctionnaire manifeste son intérêt, il n'est pas pour autant décidé d'appliquer la mesure de cessation définitive de fonctions en général, ni de l'appliquer à son égard. En effet, si l'article 3, troisième alinéa, du règlement n° 2688/95 comporte l'obligation de donner au personnel l'occasion de manifester son intérêt avant d'appliquer la mesure de cessation définitive de fonctions, l'article 2 du règlement n° 2688/95 limite le nombre de fonctionnaires à l'égard desquels une telle mesure peut être prise, et l'article 3, deuxième alinéa, du règlement n° 2688/95 indique les critères devant être pris en considération en cas de choix. Il s'ensuivrait que tous les fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt pour bénéficier d'une telle mesure ne doivent pas nécessairement être choisis.
- 42 Troisièmement, la position juridique des fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt pour une cessation définitive de leurs fonctions ne différerait pas de celle de fonctionnaires n'ayant pas manifesté un tel intérêt. En effet, le règlement n° 2688/95 permettrait à l'AIPN d'appliquer une mesure de cessation définitive de fonctions même à l'égard de fonctionnaires n'ayant pas manifesté leur intérêt pour une telle mesure. Cette conclusion se dégagerait tout d'abord de l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 2688/95, qui impose d'opérer un choix en fonction de l'intérêt du service. Elle résulterait également de l'article 3, troisième alinéa, du règlement n° 2688/95, qui pose la condition selon laquelle, en tout état de cause, la mesure de cessation définitive de fonctions ne peut pas être appliquée sans le consentement de l'intéressé. Cette disposition serait superflue si le choix ne pouvait être opéré qu'entre fonctionnaires qui ont manifesté leur intérêt pour se voir appliquer ces mesures. Cette conclusion découlerait de même des articles 1^{er} et 2 du règlement n° 2688/95, qui définissent en termes généraux le pouvoir de décider l'adoption de mesures de cessation définitive de fonctions sans renvoyer à une liste de fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt à cet égard. Elle se déduirait, enfin, de l'article 3 du règlement n° 2688/95, qui n'exprimerait pas de préférence pour les fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt.

- 43 Le royaume des Pays-Bas expose, dans ce même ordre d'idées, en se référant à l'ordonnance du Tribunal du 21 juin 1995, Vigel/Commission (T-370/94, RecFP p. II-487), que, à supposer que le règlement n° 2688/95 doit aussi s'appliquer à la défenderesse, celle-ci ne serait pas pour autant liée par une liste de cette nature.
- 44 Le royaume des Pays-Bas ajoute, par souci d'exhaustivité, que, dans la mesure où la requérante a fondé son recours sur la proposition initiale, elle ne peut en tirer aucun droit et l'AIPN aucune compétence.
- 45 La requérante considère que la décision portant rejet de sa demande visant à ce que son nom soit inscrit sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour bénéficier d'une décision de cessation définitive de leurs fonctions, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, lui fait grief.
- 46 Elle estime que l'argumentation de la défenderesse, selon laquelle l'AIPN n'était pas en mesure d'adopter un acte faisant grief, en raison du fait que le règlement n° 2688/95 ne lui était pas applicable, revient à nier purement et simplement toute possibilité pour elle de faire constater judiciairement l'illégalité du règlement contesté. Elle conduirait ainsi à un véritable déni de justice.
- 47 La requérante en conclut que pareille négation irait directement à l'encontre de la jurisprudence de la Cour suivant laquelle la Communauté est une Communauté de droit, en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes au traité, qui prévoit un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la juridiction communautaire le contrôle de la légalité des actes des institutions (arrêt de la Cour du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339, point 23). Cette situation serait, d'autre part, inacceptable au regard de la jurisprudence de la Cour, selon laquelle le droit de toute personne à un procès équitable, consacré par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, est reconnu dans l'ordre juridique communautaire (arrêt de la Cour du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651).

- 48 La requérante expose que c'est à la lumière de ces principes qu'il y a lieu d'examiner l'argumentation de la défenderesse tirée de l'absence d'acte faisant grief.
- 49 Elle estime que le fonctionnaire, à qui l'AIPN, en réponse à sa demande d'inscription sur la liste prévue par le règlement n° 2688/95, fait savoir qu'il ne sera pas, tant que la réglementation n'aura pas évolué, inscrit sur ladite liste et qu'il ne pourra donc pas faire l'objet de la mesure de cessation de fonctions prévue par ce règlement, voit sa situation directement, immédiatement et définitivement affectée.

Appréciation du Tribunal

- 50 Les arguments opposés par la défenderesse et les parties intervenantes à la recevabilité du recours posent, en substance, la double question de savoir si la requérante était en droit de présenter une demande à l'AIPN et si l'acte attaqué lui faisait grief.
- 51 Le Tribunal estime qu'il convient, en premier lieu, de rejeter l'objection soulevée par la défenderesse et le royaume des Pays-Bas, selon laquelle la requérante n'était, en l'espèce, pas en droit de présenter une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, dès lors que ni le règlement n° 2688/95, ni la proposition initiale, ni aucun autre texte légal n'autorisaient l'AIPN à y faire droit. En effet, l'article 90, paragraphe 1, du statut dispose sans restriction que toute personne visée au statut peut saisir l'AIPN d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. L'exercice de ce droit n'est ni soumis à la condition de l'existence d'une base légale permettant à l'administration d'adopter la décision sollicitée, ni entravé par la circonstance que l'administration ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour l'adopter (voir implicitement en ce sens l'arrêt de la Cour du 16 octobre 1980, Hochstrass/Cour de justice, 147/79, Rec. p. 3005, points 2 à 4).

- 52 L'argument selon lequel la requérante n'était pas en droit de présenter une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, portant manifestation de son intérêt en vue d'un éventuel dégageant, n'est donc pas fondé.
- 53 Le Tribunal rappelle, en deuxième lieu, que seuls les actes affectant directement et immédiatement la situation juridique des intéressés sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation (arrêt de la Cour du 21 janvier 1987, Strogili/Cour des comptes, 204/85, Rec. p. 389, point 6, et arrêt du Tribunal du 29 janvier 1998, Affatato/Commission, T-157/96, RecFP p. II-97, point 21).
- 54 En l'espèce, l'acte attaqué est la réponse de l'AIPN à la demande déposée par la requérante, au titre de l'article 90, paragraphe 1, du statut, invitant l'AIPN à inscrire son nom sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour faire l'objet d'une mesure de cessation définitive de fonctions.
- 55 En vertu de l'article 3 du règlement n° 2688/95, la manifestation d'intérêt d'un fonctionnaire oblige l'AIPN à décider s'il y a lieu de la recevoir et, partant, s'il y a lieu d'admettre sa participation à la procédure désignant les fonctionnaires à déguer, sans préjudice de la décision définitive concernant le déguer effectif du fonctionnaire auteur de la manifestation d'intérêt. La désignation des fonctionnaires retenus est soumise par cette disposition à la double condition que la commission paritaire ait au préalable été consultée et que le choix soit opéré en fonction de l'intérêt du service lié à l'élargissement, en fonction des critères de l'âge, la compétence, le rendement, la conduite dans le service, la situation de famille et l'ancienneté devant, à cet égard, être pris en considération.
- 56 En l'espèce, l'AIPN a, dans sa décision, dont le libellé est reproduit ci-dessus au point 12, constaté que la manifestation d'intérêt de la requérante ne pouvait pas être prise en considération, le règlement n° 2688/95 ne lui étant pas applicable.

- 57 Cette décision, motivée par le fait que le règlement n° 2688/95 ne confère pas à la requérante vocation au bénéfice de la mesure sollicitée, refuse ainsi de façon définitive de prendre en considération la demande de celle-ci. Eu égard à cette motivation, la requérante ne peut donc plus prétendre bénéficier de la mesure en question, que ce soit par sa participation à une autre procédure ou par toute autre voie. Par ailleurs, la défenderesse n'a pris aucune décision finale postérieure à la décision de rejet de la demande de la requérante, que celle-ci pourrait attaquer. Dans cette mesure, la décision affecte directement et immédiatement la situation juridique de la requérante et lui fait, partant, grief (voir, en ce sens, l'arrêt du Tribunal du 5 décembre 1990, *Marcato/Commission*, T-82/89, Rec. p. II-735, points 49 et 52).
- 58 Différentes objections ont été élevées contre cette conclusion.
- 59 En premier lieu, la défenderesse objecte que la demande, en ce qu'elle constitue la manifestation de l'intérêt de la requérante au dégageant, ne l'oblige pas à adopter une décision. Le Tribunal rappelle, toutefois, que, comme il a été constaté ci-dessus au point 55, la demande a obligé l'AIPN à décider s'il y avait lieu ou non de recevoir la manifestation d'intérêt de la requérante et d'admettre sa participation à la procédure désignant les fonctionnaires à dégaquer. Cette première objection n'est donc pas fondée.
- 60 En second lieu, la défenderesse objecte que la référence faite par la demande à une liste de candidats est fallacieuse et dépourvue de pertinence. Le Tribunal relève, toutefois, que l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 2688/95 oblige l'AIPN, comme il a été exposé ci-dessus au point 55, à fournir au personnel de l'institution l'occasion de manifester son intérêt au dégaquer. Or, la requérante pouvait raisonnablement qualifier la réunion par l'AIPN des manifestations d'intérêt de «liste» et leur prise en considération d'inscription sur cette liste. Il a, par ailleurs, été exposé, ci-dessus au point 57, que le refus de prise en considération de la manifestation d'intérêt au dégaquer, et donc le refus d'inscription sur la liste du fonctionnaire intéressé, motivé par le fait que, la législation applicable ne s'étendant pas au demandeur, ce dernier ne peut pas bénéficier de cette mesure, produit un

effet juridique dans la mesure où il écarte certainement et définitivement le demandeur qui en fait l'objet de la procédure de désignation des fonctionnaires dégagés. Cette deuxième objection n'est donc pas fondée.

- 61 En troisième lieu, la défenderesse objecte que la réponse de l'AIPN ne constitue pas un refus, dans la mesure où elle exprime la volonté de celle-ci de tenir compte de la manifestation d'intérêt dans l'hypothèse où le Conseil adopterait finalement la proposition initiale. Le Tribunal constate, toutefois, que cette critique méconnaît que les assurances ainsi fournies par l'AIPN n'empêchent pas le refus exprimé dans la décision de produire actuellement et immédiatement ses effets. Cette troisième objection n'est donc pas fondée.
- 62 En quatrième lieu, le Conseil objecte que l'acte attaqué ne fait pas grief, dès lors que le dégagement est un mécanisme prévu pour faciliter la gestion du personnel des institutions et ne constitue pas un droit du fonctionnaire. Le Tribunal constate, toutefois, que la circonstance selon laquelle les instruments de gestion du personnel, tels le recrutement, la mise en disponibilité ou le dégagement, sont institués en vue de servir l'intérêt du service ne fait pas obstacle à ce que leur mise en œuvre fasse grief aux personnes à qui ils s'appliquent ou se s'appliquent pas, leur conférant ainsi un droit à une protection juridictionnelle. Cette quatrième objection n'est donc pas fondée.
- 63 En cinquième lieu, le royaume des Pays-Bas objecte que, si l'AIPN avait accédé à sa demande, la situation juridique de la requérante n'aurait pas pour autant été modifiée, dans la mesure où aucun texte ne permettait à l'AIPN d'adopter une mesure de dégagement. Le Tribunal relève, toutefois, que la demande a été refusée par l'AIPN au motif que le règlement n° 2688/95 ne s'applique pas à la requérante. Le recours dirigé contre ce refus vise à établir l'illégalité dont le règlement n° 2688/95 serait entaché, à raison de son champ d'application. Or, ce refus, objet du recours, et auquel l'AIPN était contrainte eu égard à la teneur du règlement n° 2688/95, fait grief à la requérante comme il a été exposé ci-dessus au point 57. Cette cinquième objection n'est donc pas fondée.

- 64 En sixième lieu, la défenderesse objecte que la constatation d'une manifestation d'intérêt ne constitue pas un acte faisant grief. Dans ce même ordre d'idées, le royaume des Pays-Bas objecte que, même si le règlement n° 2688/95 avait conféré à la défenderesse le pouvoir d'appliquer à l'égard de ses fonctionnaires une mesure de dégage­ment, la requérante n'aurait pas pour autant pu prétendre bénéficier d'une telle mesure. Premièrement, le royaume des Pays-Bas expose, à cet égard, que la défenderesse n'est, dans cette hypothèse, pas obligée de faire usage de son droit de prendre des mesures de dégage­ment et, partant, qu'elle n'est pas tenue de donner à son personnel l'occasion de manifester son intérêt pour de telles mesures conformément à l'article 3 du règlement n° 2688/95 et de la proposition initiale. Deuxièmement, tous les fonctionnaires qui ont manifesté leur intérêt et qui sont repris sur la liste ne feraient pas nécessairement l'objet d'un dégage­ment, dès lors que le nombre des fonctionnaires pouvant en profiter est limité et que leur désignation doit respecter certains critères. Troisièmement, la position juridique des fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt pour un dégage­ment ne différerait pas de celle des fonctionnaires n'ayant pas manifesté un tel intérêt, dans la mesure où le règlement n° 2688/95 permet d'appliquer le dégage­ment à des fonctionnaires n'ayant pas manifesté leur intérêt. Quatrièmement, l'AIPN ne serait de toute façon pas liée par une telle liste.
- 65 Sans qu'il soit besoin de trancher la question de savoir s'il est possible ou non d'appliquer la procédure de dégage­ment à des fonctionnaires n'ayant pas manifesté leur intérêt ou contre leur volonté, il y a lieu de constater que les quatre arguments avancés à l'appui de cette sixième objection méconnaissent que, si la prise en considération de la manifestation d'intérêt au dégage­ment, et, partant, l'inscription sur la liste des personnes intéressées par une telle mesure, ne constitue qu'un acte préparatoire qui ne préjuge pas définitivement de l'attribution du bénéfice de cette mesure, le refus de prise en considération, motivé, comme en l'espèce, par le fait que la législation applicable ne confère pas au demandeur vocation à en bénéficier, prive ce dernier, en l'état de cette législation, d'une façon certaine et définitive du bénéfice de cette mesure et lui fait donc grief.
- 66 La présente espèce se distingue donc de celle ayant donné lieu à l'ordonnance Vigel/Commission, citée au point 43 ci-dessus, invoquée par le royaume des Pays-Bas. En effet, celle-ci concernait un recours dirigé contre un refus d'inscrire

un fonctionnaire sur la liste des membres du personnel susceptible d'être pris en considération pour une promotion, qui a été déclaré irrecevable par le Tribunal au motif que le fait pour un fonctionnaire de ne pas figurer sur cette liste ne liait pas l'AIPN et, partant, n'empêchait pas le fonctionnaire de bénéficier, nonobstant ce refus, d'une promotion. En revanche, dans la présente espèce, le refus de l'AIPN de prendre en considération la manifestation d'intérêt de la requérante au dégageant, motivé par le fait que le règlement n° 2688/95 ne lui est pas applicable, l'exclut d'une façon certaine et, en l'état de cette législation, définitive du bénéfice d'un éventuel dégageant.

67 Il s'ensuit que le recours est recevable.

Sur le fond

68 La requérante soulève une exception d'illégalité contre le règlement n° 2688/95, dont la défenderesse et les parties intervenantes contestent la recevabilité.

Sur la recevabilité de l'exception d'illégalité

Arguments des parties

69 La défenderesse soutient que le recours, dont le seul et véritable but serait de contester la validité du règlement n° 2688/95, constitue un abus de procédure. La demande serait un artifice destiné à provoquer l'adoption d'un acte qui puisse servir de base pour attaquer le règlement n° 2688/95. Or, la simple introduction d'une réclamation en vertu de l'article 90 du statut ne suffirait pas pour créer une voie de recours contre un acte de nature réglementaire (arrêts de la Cour du 16 juillet 1981, *Bowden e.a./Commission*, 153/79, Rec. p. 2111, et *Billier e.a./Parlement*, 154/79, Rec. p. 2125, ordonnance de la Cour du 10 novembre 1981, *Amesz e.a./Commission et Conseil*, 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 et 660/79, Rec. p. 2569, arrêts de la Cour du 12 novembre 1981, *Birke/Commission et Conseil*, 543/79, Rec. p. 2669, et *Bruckner/Commission et Conseil*, 799/79, Rec.

p. 2697). Les fonctionnaires devraient s'en tenir aux voies de recours prévues par l'article 179 du traité et l'article 91 du statut. Or, dans le cadre d'un recours introduit en vertu desdites dispositions, le Tribunal ne serait compétent que pour contrôler la légalité d'un acte faisant grief au requérant et ne saurait, en l'absence d'une mesure d'application particulière, se prononcer dans l'abstrait sur la légalité d'une norme de caractère général (arrêts du Tribunal du 12 juillet 1991, Pincherle/Commission, T-110/89, Rec. p. II-635, point 30, du 25 février 1992, Barassi/Commission, T-41/90, Rec. p. II-159, point 38, et Bertelli/Commission, T-42/90, Rec. p. II-181, point 38, du 26 octobre 1993, Reinartz/Commission, T-6/92 et T-52/92, Rec. p. II-1047, points 43 et 52, et du 24 novembre 1993, Cordier/Commission, T-13/93, Rec. p. II-1215, point 54). Un fonctionnaire ne serait pas habilité à agir dans l'intérêt de la loi ou des institutions et ne pourrait faire valoir, à l'appui d'un recours, que des griefs qui lui sont personnels (arrêt du Tribunal du 25 septembre 1991, Sebastiani/Parlement, T-163/89, Rec. p. II-715, point 24).

- 70 La défenderesse estime que l'application de ces règles ne peut conduire à un déni de justice. En effet, elles feraient partie de l'ordonnancement normal des voies de recours dans le système juridique communautaire. D'une part, elles permettraient de respecter les pouvoirs qui sont reconnus au législateur. D'autre part, elles serviraient à restreindre le droit d'ester en justice à des litiges réels, en excluant les litiges factices. Les conditions dont est assortie la recevabilité des recours de fonctionnaires seraient légitimes et nécessaires pour assurer la bonne administration de la justice.
- 71 La défenderesse «ne prend pas partie quant à la validité [du règlement] et sur cette question s'en remet à la sagesse du Tribunal».
- 72 Elle expose que, dans l'attente de la décision du Tribunal, le règlement n° 2688/95 bénéficie d'une présomption de validité. En effet, par principe et selon une jurisprudence constante, tout règlement entré en vigueur conformément au traité devrait être présumé valide tant qu'une juridiction communautaire n'a pas constaté son invalidité, et tous les sujets du droit communautaire auraient l'obligation de

reconnaître la pleine efficacité des règlements tant que leur illégalité n'a pas été établie par une juridiction compétente (arrêts de la Cour du 13 février 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623, et du 28 février 1989, Cargill, 201/87, Rec. p. 489, p. 509).

- 73 La défenderesse en déduit qu'elle était tenue de respecter les termes de ce règlement, ce que la requérante, qui ne lui reprocherait aucun comportement irrégulier, n'aurait pas contesté. Dans ces conditions, elle aurait agi en complète légalité et le recours ne serait pas fondé.
- 74 La défenderesse estime que le Tribunal est incompétent pour connaître d'un recours dont les conclusions tendent non pas à contester la légalité d'un acte faisant grief émanant de l'AIPN, mais à provoquer la condamnation de la défenderesse à faire usage des compétences qu'elle détient en qualité d'institution au titre, notamment, de l'article 175, premier alinéa, du traité (arrêt du Tribunal du 17 octobre 1990, Hettrich e.a./Commission, T-134/89, Rec. p. II-565, points 22 et 23).
- 75 Le Conseil expose que le recours méconnaît les voies de recours instituées par le traité, en ce qu'il procède à une utilisation détournée et abusive au droit de l'exception d'illégalité. En effet, en l'espèce, l'exception d'illégalité n'aurait rien d'incident. Au contraire, elle serait le moyen unique du recours et l'objet principal de ce dernier. La possibilité d'invoquer l'illégalité d'un règlement de manière incidente ne pourrait rendre légitime un recours dont l'objet principal vise la déclaration d'illégalité. Cette thèse aurait été accueillie par la jurisprudence (arrêt de la Cour du 16 juillet 1981, Albini/Conseil et Commission, 33/80, Rec. p. 2141, points 14 à 17, et du 11 juillet 1985, Salerno e.a./Commission et Conseil, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523, point 36). Le traité offrirait pourtant des moyens de recours appropriés lorsque le Conseil, en violation du traité, s'abstient de statuer sur un acte qu'il aurait dû prendre.

- 76 Le Conseil est, par ailleurs, d'avis que le recours est manifestement prématuré. En effet, le Conseil serait toujours saisi de la partie de la proposition initiale de la Commission visant à autoriser le dégageant pour le Conseil, la Commission, la défenderesse, la Cour des comptes et le Comité économique et social. La requérante serait parfaitement consciente de ce fait. Elle aurait soulevé l'illégalité du règlement n° 2688/95 parce qu'un deuxième règlement n'a pas encore été adopté.
- 77 Le royaume des Pays-Bas relève que la possibilité conférée par l'article 184 du traité d'invoquer l'inapplicabilité d'un règlement ne constitue pas un droit d'action autonome et qu'elle ne peut être utilisée que de manière incidente, et non pas en l'absence d'un droit de recours principal (arrêt *Albini/Conseil et Commission*, cité au point 75 ci-dessus, et ordonnance de la Cour du 28 juin 1993, *Donatab e.a./Commission*, C-64/93, Rec. p. I-3595, point 19). L'exception d'illégalité ne serait recevable que si le recours direct dans le cadre duquel l'exception est soulevée était lui-même recevable. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.
- 78 La requérante expose qu'elle s'est vue confrontée à un règlement qui lui paraissait être illégal. Or, cette illégalité se présenterait sous un jour très particulier en ce sens qu'elle ne réside pas dans le fait que le règlement n° 2688/95 a édicté des dispositions qui lui étaient applicables, mais dans le fait qu'il l'a exclue de son champ d'application.
- 79 La requérante expose que, dans cette situation, lui était fermée à la fois le recours en manquement, le renvoi préjudiciel, le recours en annulation au titre de l'article 173 du traité, le recours en carence et le recours en responsabilité au titre de l'article 178 du traité. Ce dernier, outre qu'il aurait été déclaré irrecevable, n'aurait pas été de nature à effacer l'illégalité dont la requérante estime subir les conséquences.

- 80 La requérante en conclut que la seule voie contentieuse qui lui restait était le recours prévu par les articles 179 du traité et 90 et 91 du statut. N'étant, par ailleurs, pas en mesure, dans le cadre du recours de l'article 179 du traité, d'intenter un recours en annulation du règlement contesté (ordonnance du Tribunal du 24 mars 1993, Benzler/Commission, T-72/92, Rec. p. II-347, point 20), elle ne pouvait, pour lier le contentieux, qu'emprunter la voie ouverte par une demande au titre de l'article 90 du statut (ordonnance du Tribunal du 7 juin 1991, Weyrich/Commission, T-14/91, Rec. p. II-235, point 46) contre le rejet de laquelle elle a introduit une réclamation puis un recours excipant de l'illégalité du règlement n° 2688/95.
- 81 La requérante estime qu'elle est en droit de contester par voie incidente la validité du règlement n° 2688/95, en ce qu'il limite son champ d'application aux seuls fonctionnaires du Parlement. Elle rappelle à ce sujet la jurisprudence constante selon laquelle l'exception d'illégalité prévue à l'article 184 du traité 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 du 19 janvier 1984, Andersen e.a./Parlement, 262/80, Rec. p. 195, point 6, et Salerno e.a./Commission et Conseil, cité au point 75 ci-dessus, point 36; arrêts du Tribunal Reinarz/Commission, cité au point 69 ci-dessus, point 56, et du 27 octobre 1994, Chavane de Dalmassy e.a./Commission, T-64/92, RecFP p. II-723, point 41).
- 82 La requérante ajoute que son moyen tiré de l'illégalité du règlement n° 2688/95 est recevable dans la mesure où il est soulevé, par voie incidente, dans le cadre d'une action ayant pour objet de soumettre à la censure du Tribunal une décision de l'AIPN modifiant sa situation juridique. Elle rejette donc l'argument du Conseil suivant lequel son exception d'illégalité constituerait l'objet principal du recours. En effet, l'objet de son recours serait l'annulation de la décision individuelle attaquée, qui lui ferait grief.

Appréciation du Tribunal

- ⁸³ L'exception d'illégalité prévue à l'article 184 du traité 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 directe de celle-ci (voir les arrêts Andersen e.a./Parlement, cité au point 81 ci-dessus, point 6, Salerno e.a./Commission et Conseil, cité au point 75 ci-dessus, point 36, Reinarz/Commission, cité au point 69 ci-dessus, point 56, Chavane de Dalmassy e.a./Commission, cité au point 81 ci-dessus, point 41, et l'arrêt du Tribunal du 6 juin 1996, Baiwir/Commission, T-262/94, RecFP p. II-739, point 32), ainsi que, plus largement, celle de toute disposition réglementaire pertinente, dans le cas d'espèce, pour l'adoption de cette décision (arrêt du Tribunal du 4 mars 1998, De Abreu/Cour de justice, T-146/96, RecFP p. II-281, point 27).
- ⁸⁴ En l'espèce, la décision attaquée est fondée sur la circonstance selon laquelle le règlement n° 2688/95, contrairement à la proposition initiale, ne s'applique qu'aux fonctionnaires du Parlement et donc implicitement, mais nécessairement, n'étend pas son domaine aux fonctionnaires des autres institutions communautaires, dont la défenderesse. Elle se fonde donc sur une exclusion implicite par le règlement n° 2688/95 d'une catégorie déterminée de personnes. L'illégalité de l'acte réglementaire susceptible d'être invoquée au soutien de l'exception peut résulter de l'exclusion d'une catégorie déterminée de personnes de son champ d'application (voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, Altmann e.a./Commission, T-177/94 et T-377/94, Rec. p. II-2041, points 5 et 141). Il s'ensuit que l'exception d'illégalité, dirigée contre le règlement n° 2688/95 dans la mesure où il opère cette exclusion, relève du domaine de l'article 184 du traité.
- ⁸⁵ Cette constatation n'est pas infirmée par les arguments que la partie défenderesse et les parties intervenantes opposent en l'espèce à la recevabilité de l'exception d'illégalité et qui se regroupent, en substance, autour de trois considérations. En premier lieu, elle serait prématurée, en second lieu, elle n'aurait été présentée qu'au prix d'un abus de procédure et, en troisième lieu, l'AIPN n'aurait pas eu d'autre choix que d'appliquer le règlement n° 2688/95 et, partant, de rejeter les demandes.

86 Le Tribunal rappelle, en premier lieu, que le Conseil soutient que l'exception d'illégalité est manifestement prématurée dans la mesure où il est toujours saisi de la partie de la proposition initiale visant à autoriser les institutions autres que le Parlement, dont la partie défenderesse, à arrêter des mesures de dégage­ment en faveur de leurs fonctionnaires.

87 Le Tribunal relève à cet égard, d'une part, que, à la date de l'audience, soit le 5 mars 1998 et donc presque deux ans et demi après l'adoption du règlement n° 2688/95, la partie de la proposition initiale visant à autoriser les institutions autres que le Parlement à arrêter des mesures de dégage­ment n'a pas été adoptée. Or, la proposition initiale, à l'instar du règlement n° 2688/95, échelonnait l'autorisation accordée aux institutions de procéder au dégage­ment sur cinq périodes annuelles successives fixées entre le 1^{er} juillet 1995 et le 30 juin 2000. Il s'ensuit que, au moment de l'introduction du recours, soit le 20 janvier 1997, la proposition initiale était déjà caduque en ce qui concerne les mesures de dégage­ment prévues pour la période du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 1996. Entre-temps, elle l'est devenue aussi pour celles prévues pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997 et du 1^{er} juillet 1997 au 30 juin 1998. La perte de la chance de pouvoir bénéficier du dégage­ment au même titre que les fonctionnaires du Parlement est donc devenue définitive en ce qui concerne ces périodes pour les fonctionnaires de la défenderesse qui remplissaient déjà, au cours de celles-ci, la double condition d'être âgé de 55 ans et de totaliser au moins dix ans de service.

88 D'autre part, et surtout, les illégalités alléguées dont le règlement n° 2688/95 serait entaché, à savoir la violation du principe de l'unicité de la fonction publique communautaire, du principe d'égalité de traitement, des obligations de consultation et de motivation et l'existence d'un détournement de pouvoir, à les supposer fondées, procèdent de l'adoption même du règlement n° 2688/95. Elles trouvent en effet leur source dans l'adoption du règlement n° 2688/95 qui, s'écartant de la proposition initiale, dont le domaine s'étendait à toutes les institutions, ne s'applique qu'au seul Parlement.

89 Il s'ensuit que l'exception d'illégalité n'a pas été soulevée prématurément.

- 90 Le Tribunal rappelle, en deuxième lieu, que la défenderesse, le Conseil et le royaume des Pays-Bas soutiennent que le véritable but du recours est de contester la validité du règlement n° 2688/95, la demande ne constituant qu'un artifice abusif destiné à provoquer l'adoption d'un acte pouvant servir de base pour attaquer ce règlement.
- 91 Ils soulignent, premièrement, que l'introduction d'une réclamation en vertu de l'article 90 du statut ne suffit pas pour créer une voie de recours contre un acte réglementaire. Le Tribunal constate, toutefois, que les arrêts cités à l'appui de cette thèse (arrêts Bowden e.a./Commission, Biller e.a./Parlement, ordonnance Amesz e.a./Commission et Conseil, arrêts Birke/Commission, et Bruckner/Commission et Conseil, cités au point 69 ci-dessus) concernaient des espèces dans lesquelles les requérants avaient estimé qu'un règlement pouvait lui-même être considéré comme étant un acte faisant grief et avaient, partant, directement introduit une réclamation à son encontre, puis, contre le rejet de celle-ci, un recours. Ils n'avaient donc, contrairement au cas d'espèce, pas demandé à l'AIPN l'application de ce règlement au moyen d'une demande fondée sur l'article 90, paragraphe 1, du statut, donnant lieu à un rejet, lui-même suivi d'un recours dans le cadre duquel l'illégalité du règlement avait été soulevée. La jurisprudence invoquée n'est donc pas pertinente dans le présent cas d'espèce, dans lequel l'AIPN a adopté une décision faisant grief à la requérante. Cette première objection n'est donc pas fondée.
- 92 Ils estiment, deuxièmement, que le Tribunal ne saurait se prononcer, dans l'abstrait, sur la légalité d'une norme de caractère général, en l'absence d'une application particulière. Le Tribunal relève, toutefois, que les arrêts cités à l'appui de cette thèse (arrêts Pincherle/Commission, point 30, Barassi/Commission, point 38, Bertelli/Commission, point 38, Reinarz/Commission, points 43, 52, et Cordier/Commission, point 54, cités au point 69 ci-dessus) concernaient des espèces dans lesquelles le requérant critiquait, au moyen d'une exception d'illégalité, des dispositions réglementaires qui ne constituaient pas la base juridique de la décision dont l'annulation était poursuivie. Or, dans le présent cas d'espèce, ainsi qu'il a été constaté ci-dessus au point 84, la décision attaquée, à savoir le refus de tenir compte de la manifestation d'intérêt de la requérante au dégagement, est fondée sur le règlement n° 2688/95, en ce qu'il exclut implicitement mais nécessairement de son

champ d'application les fonctionnaires en poste auprès de la défenderesse. Cette deuxième objection n'est donc pas fondée.

93 Ils considèrent, troisièmement, qu'un fonctionnaire n'est pas habilité à agir dans l'intérêt de la loi ou des institutions et qu'il ne peut faire valoir à l'appui de son recours que des griefs qui lui sont personnels. Le Tribunal relève, toutefois, que l'arrêt cité à l'appui de cette thèse (arrêt Sebastiani/Parlement, cité au point 69 ci-dessus, point 24) concernait le cas de figure dans lequel un requérant critiquait, au-delà de son cas particulier, la politique générale du personnel menée par l'administration et invoquait donc des griefs qui ne lui étaient pas personnels. Or, dans la présente espèce, les griefs avancés par la requérante contre le règlement n° 2688/95 concernent bien son cas personnel puisqu'ils dénoncent la circonstance selon laquelle ce règlement n'est susceptible de s'appliquer qu'aux seuls fonctionnaires du Parlement, à l'exclusion de ceux de l'institution dont elle relève. Cette troisième objection n'est donc pas fondée.

94 Ils font valoir, quatrièmement, que l'exception d'illégalité ne constitue pas un droit d'action autonome et qu'elle ne peut être soulevée que de manière incidente. Le Tribunal constate, toutefois, que les arrêts cités à l'appui de cette thèse (arrêts Albini/Conseil et Commission, Salerno e.a./Conseil et Commission, cités au point 75 ci-dessus, et ordonnance Donatab e.a./Commission, citée au point 77 ci-dessus) concernaient le cas de figure dans lequel le requérant cherchait exclusivement, en l'absence de toute demande d'annulation d'un acte d'application, à obtenir une déclaration d'invalidité d'un règlement, ou encore l'hypothèse dans laquelle le recours en annulation dirigé contre un acte d'application a été déclaré irrecevable, entraînant l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité (ordonnance Donatab e.a./Commission, citée au point 77 ci-dessus). Or, dans la présente espèce, l'exception d'illégalité, dirigée contre le règlement n° 2688/95, a été soulevée de façon incidente dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une décision individuelle de l'AIPN invitée à se prononcer sur l'applicabilité de ce règlement, ce recours étant lui-même recevable, comme il a été constaté ci-dessus aux points 50 à 67.

- 95 Il résulte, par ailleurs, d'une jurisprudence constante qu'un fonctionnaire peut, dans le cadre de la voie de recours instituée par l'article 179 du traité et l'article 91 du statut et dans le cas d'un acte de caractère général destiné à être mis en œuvre au moyen d'une série de décisions individuelles, invoquer l'illégalité de cet acte pour attaquer la décision individuelle qui le concerne (voir arrêts de la Cour du 18 mars 1975, *Acton e.a./Commission*, 44/74, 46/74 et 49/74, Rec. p. 383, point 7, et du 10 décembre 1987, *Del Plato e.a./Commission*, 181/86, 182/86, 183/86 et 184/86, Rec. p. 4991, point 9; arrêts du Tribunal *Baiwir/Commission*, cité au point 83 ci-dessus, point 33, et du 29 janvier 1997, *Vanderhaeghen/Commission*, T-297/94, RecFP p. II-13, point 23).
- 96 Or, dans le présent cas d'espèce, la requérante a invoqué l'illégalité du règlement n° 2688/95 dans le cadre d'un recours introduit, sur le fondement de l'article 179 du traité et de l'article 91 du statut, contre la décision individuelle la concernant et aux termes de laquelle ledit règlement n'était pas applicable.
- 97 Il s'ensuit que l'exception d'illégalité n'a pas été soulevée d'une façon abusive.
- 98 Le Tribunal rappelle, en troisième lieu, que la partie défenderesse considère que, comme le règlement n° 2688/95 bénéficie d'une présomption de validité et qu'elle est tenue de l'appliquer, elle a agi en complète légalité et que le recours n'est donc pas fondé.
- 99 Le Tribunal rappelle que le principe de légalité implique qu'un acte légalement adopté par les institutions communautaires reste légal et valable tant qu'il n'a pas été abrogé par un acte ultérieur ou déclaré invalide par une juridiction communautaire (arrêt *Granaria*, cité au point 72 ci-dessus, point 5). Il s'ensuit que, en l'espèce et à supposer même que le règlement n° 2688/95 soit effectivement illégal en ce qu'il ne s'applique qu'au seul Parlement, la défenderesse n'avait légalement pas d'autre choix que de rejeter la demande. Le fait que l'AIPN était

légalement tenue d'appliquer le règlement n° 2688/95 ne fait toutefois pas obstacle au droit de la requérante, tiré de l'article 184 du traité, de saisir la juridiction communautaire d'une contestation tendant à voir ce règlement déclaré inapplicable (arrêts du Tribunal du 27 octobre 1994, Benzler/Commission, T-536/93, RecFP p. II-777, points 40 et 41, et Altmann e.a./Commission, cité au point 84 ci-dessus, point 123).

100 Il résulte de ce qui précède que l'exception d'illégalité soulevée en l'espèce et dirigée contre l'exclusion implicite des fonctionnaires en poste auprès de la défenderesse du domaine d'application du règlement n° 2688/95 doit être déclarée recevable.

101 Par conséquent, il convient de procéder à l'examen du bien-fondé de cette exception.

Sur le bien-fondé de l'exception d'illégalité

102 A l'appui de son exception d'illégalité, la requérante invoque trois moyens principaux, tirés, en premier lieu, de l'incompétence et de la violation du principe d'égalité de traitement, en deuxième lieu, de la violation des formes substantielles et, en troisième lieu, d'un détournement de pouvoir.

103 Le Tribunal estime opportun d'examiner en premier lieu le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement.

Sur la violation du principe d'égalité de traitement

– Arguments des parties

- 104 La requérante estime que l'application du règlement n° 2688/95 aux seuls fonctionnaires du Parlement constitue une violation du principe fondamental d'égalité de traitement et de non-discrimination. Ce principe, s'il ne fait pas obstacle à certaines distinctions entre des cadres ou des catégories de fonctionnaires, qui pourraient être régis par des règles qui leur sont propres, s'opposerait, en revanche, à toute règle particulière applicable aux fonctionnaires ou agents en fonction de leur seule affectation à l'une ou l'autre des institutions communautaires.
- 105 Elle soutient, à cet égard, que l'application du règlement n° 2688/95 revient à traiter différemment des fonctionnaires qui se trouvent pourtant dans des situations identiques.
- 106 Elle en conclut que l'illégalité du règlement n° 2688/95 doit entraîner celle de la décision portant rejet de sa demande.
- 107 Le Conseil conteste que le règlement n° 2688/95 viole le principe d'égalité de traitement.
- 108 Il expose que, lors des travaux préparatoires à l'adoption du règlement n° 2688/95, il est apparu que le Parlement était objectivement placé dans une situation différente des autres institutions et organismes, qui justifiait que les mesures de cessation définitive de fonctions pour ses fonctionnaires soient traitées en priorité par le Conseil.

109 Il précise, dans cet ordre d'idées, que le Parlement a été la seule institution à avoir demandé le bénéfice de mesures de dégage­ment, bien avant que la Commission ne présente sa proposition initiale. En outre, le Parlement n'aurait pas prévu de nouveaux postes, en 1996, au titre de l'élargissement. Enfin, dès la réception de la proposition initiale de la Commission par le Conseil, des doutes auraient été exprimés quant à la nécessité réelle de mesures de dégage­ment pour atteindre l'objectif d'assurer un recrutement adéquat de ressortissants des nouveaux États membres, au vu notamment des coûts budgétaires très importants qui en résulteraient. Dans ce contexte, la Commission aurait été invitée à justifier de manière détaillée le nombre de dégage­ments proposés pour chaque institution. A la suite de cette invitation, les institutions concernées auraient fourni des indications sur leurs besoins. Or, ces indications n'auraient pas infirmé l'opinion majoritaire du Conseil suivant laquelle seul le Parlement était dans une situation particulière justifiant que les mesures le concernant soient traitées en priorité.

110 Le royaume des Pays-Bas soutient pleinement la position que le Conseil a exposée dans son mémoire en intervention, tout en ajoutant que le règlement n° 2688/95 n'opère en aucune manière une discrimination entre fonctionnaires.

111 Le royaume des Pays-Bas considère, en outre, que la circonstance selon laquelle la défenderesse n'a eu aucune objection à formuler contre un règlement ayant un champ d'application plus large est dénuée de pertinence. En effet, aux termes de l'article 24 du traité de fusion, il appartiendrait au Conseil d'arrêter à la majorité qualifiée des règlements de cet ordre sur proposition de la Commission. Le Conseil disposerait à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. L'avis d'une autre institution ne pourrait pas se substituer à celui du Conseil.

– Appréciation du Tribunal

112 Le Tribunal relève que, en cas d'élargissement de l'Union, ou en toute autre circonstance appelant une re­composition du corps des fonctionnaires des Communautés européennes, le Conseil, saisi sur la base de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité de fusion, jouit du pouvoir discrétionnaire de décider s'il y a lieu ou non d'adopter des mesures de dégage­ment et de définir

leur domaine et leurs modalités d'application. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le Tribunal doit donc se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si le Conseil n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

- ¹¹³ Le Tribunal rappelle, par ailleurs, que le principe général d'égalité est un des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe exige que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, par exemple, l'arrêt Hochstrass/Cour de justice, cité au point 51 ci-dessus, point 7, et les arrêts du Tribunal du 9 février 1994, Lacruz Bassols/Cour de justice, T-109/92, RecFP p. II-105, point 87, et du 18 décembre 1997, Delvaux/Commission, T-143/95, RecFP p. II-1247, point 95). Dans une matière qui, comme celle de la présente espèce, relève de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ce principe est méconnu lorsque le Conseil procède à une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate par rapport à l'objectif de la réglementation.
- ¹¹⁴ Le règlement n° 2688/95 constate, eu égard à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, la nécessité de procéder à un réaménagement de la composition du corps des fonctionnaires des Communautés. Il résulte de la combinaison de ses deuxième et troisième considérants que cet objectif peut être atteint à la fois par la création de nouveaux postes et par des mesures de dégagement.
- ¹¹⁵ Le règlement n° 2688/95 autorise le recours à des mesures de dégagement, mais limite ce droit au seul Parlement, à l'exclusion des autres institutions, dont la défenderesse.

- 116 Cette différenciation serait justifiée, ainsi qu'il résulte du troisième considérant du règlement n° 2688/95, par la circonstance que le Parlement a fait valoir que, en ce qui le concerne, il entendait opérer ce réaménagement en recourant presque exclusivement, en 1996, à des mesures de dégage­ment.
- 117 Il ressort, toutefois, du dossier (lettre de la Commission du 17 mai 1995 aux coprésidents du comité du statut reproduite à l'annexe 2 à la requête) que la défenderesse avait elle aussi fait savoir qu'elle entendait réaliser ce réaménagement en appliquant à un certain nombre de ses fonctionnaires des mesures de dégage­ment.
- 118 Par ailleurs, il y a lieu de constater que, en vue de permettre ce réaménagement, l'autorité budgétaire a accordé en 1995 des postes nouveaux à toutes les institutions, et notamment et d'une manière particulièrement importante, au Parlement. En effet, le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de l'Union européenne pour l'exercice 1995 (Budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de l'Union européenne pour l'exercice 1995, JO 1995, L 276, p. 1, ci-après «BRS n° 1/95»), reproduit partiellement à l'annexe 13 à la requête, arrêté pour les besoins de l'élargissement, prévoit la création au profit du Parlement de 242 nouveaux emplois permanents.
- 119 Le Conseil expose, à cet égard, que le total des effectifs autorisés du Parlement prévu par le budget de l'Union européenne pour l'exercice 1996 dans le tableau des effectifs de cette institution n'a augmenté que de quatre unités par rapport à celui prévu par le BRS n° 1/95 et qu'aucune augmentation n'a été prévue par le tableau des effectifs du budget de l'exercice 1997. Eu égard à cette croissance substantielle des effectifs du Parlement, décidée en 1995 au titre de l'élargissement, il n'est donc ni surprenant ni significatif que le Parlement n'ait pas à nouveau prévu en 1996 la création, à ce même titre, de nouveaux emplois.
- 120 Il ressort, par ailleurs, du tableau des effectifs autorisés des budgets généraux de l'Union européenne pour les exercices 1995, 1996 et 1997 [arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1995 (JO 1994, L 369, p. 153); arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1996 (JO 1996,

L 22, p. 155); arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1997 (JO 1997, L 44, p. 133] que le nombre des emplois permanents de la Cour de justice, qui était de 750 au 1^{er} janvier 1995, a été porté par le BRS n° 1/95 à 842 et est resté à ce niveau au cours des exercices 1996 et 1997.

- 121 Il s'ensuit que, contrairement à la motivation du règlement n° 2688/95, la situation du Parlement et de la défenderesse au regard de la nécessité de réaménager la composition du corps des fonctionnaires à leur service est similaire. D'une part, les deux institutions ont vu leurs effectifs autorisés augmentés à ce titre par le BRS n° 1/95, puis stabilisés à partir de 1996. D'autre part, les deux institutions avaient signalé leur intention de procéder audit réaménagement en arrêtant des mesures de dégage­ment.
- 122 Le Conseil, en limitant dans ces circonstances le domaine d'application du règlement n° 2688/95 au seul Parlement, au détriment de la défenderesse et, partant, en traitant, sans justification objective, de manière différente des situations tout à fait similaires, a donc procédé à une différenciation arbitraire ou, à tout le moins, manifestement inadéquate par rapport à l'objectif poursuivi par la réglementation et correspondant à la nécessité de procéder au réaménagement de la composition du corps des fonctionnaires des Communautés à la suite de l'élargissement de l'Union.
- 123 Cette discrimination de la défenderesse par rapport au Parlement, et donc d'une institution par rapport à une autre, affecte aussi les fonctionnaires au service de la première en les privant de la chance de bénéficier, le cas échéant, d'une mesure de dégage­ment. L'argument du royaume des Pays-Bas, tiré de ce que le règlement n° 2688/95 ne serait pas en mesure d'opérer une discrimination entre fonctionnaires, n'est donc pas fondé.
- 124 Le moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination est, partant, fondé.

Sur les violations des formes substantielles

125 Dans le cadre de son moyen tiré d'une violation des formes substantielles, la requérante reproche au Conseil d'avoir omis de consulter le Parlement, la défenderesse, la Cour des comptes et le comité du statut, préalablement à l'adoption du règlement n° 2688/95, ainsi que d'avoir insuffisamment motivé ledit règlement. Le Tribunal estime opportun d'examiner en premier lieu le grief tiré d'un défaut de consultation des institutions et du comité du statut.

– Arguments des parties

126 La requérante rappelle, d'une part, en se référant à l'article 10 du statut, que la Commission ne peut soumettre au Conseil une proposition de révision du statut qu'après que le comité du statut a rendu son avis.

127 Elle rappelle, d'autre part, que, en vertu de l'article 24 du traité de fusion, le Conseil ne peut adopter un règlement portant révision du statut qu'après avoir recueilli les avis du Parlement, de la défenderesse et de la Cour des comptes.

128 La requérante observe que le comité du statut a été saisi du projet de proposition initiale, prévoyant des mesures de cessation définitive de fonctions applicables à tous les fonctionnaires communautaires, quelle que soit leur institution d'affectation. La Commission s'est ensuite, face au refus du Conseil d'accepter la proposition initiale, déclarée prête à scinder celle-ci de façon à permettre l'adoption de mesures de dégageant au profit du seul Parlement. La proposition initiale ainsi modifiée n'a pourtant été soumise pour consultation ni au comité du statut ni aux institutions communautaires.

129 La requérante estime, en se référant à cet égard à la jurisprudence de la Cour relative à la consultation du Parlement, qui s'appliquerait mutatis mutandis à toutes les consultations requises dans le cadre du processus législatif communautaire (arrêts de la Cour du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, C-65/90, Rec. p. I-4593, du

5 octobre 1993, *Driessen e.a.*, C-13/92, C-14/92, C-15/92 et C-16/92, Rec. p. I-4751, du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*, C-280/93, Rec. p. I-4973, du 1^{er} juin 1994, *Parlement/Conseil*, C-388/92, Rec. p. I-2067, du 10 mai 1995, *Parlement/Conseil*, C-417/93, Rec. p. I-1185, et du 5 juillet 1995, *Parlement/Conseil*, C-21/94, Rec. p. I-1827), que la Commission avait l'obligation, lors de la modification de la proposition initiale, de procéder à une nouvelle consultation de toutes les instances consultatives auxquelles elle est tenue de soumettre une proposition de modification du statut, à savoir le comité du statut, sur la base de l'article 10 du statut, le Parlement, la défenderesse et la Cour des comptes, sur la base de l'article 24 du traité de fusion.

¹³⁰ La requérante reconnaît que le Conseil est en droit d'amender une proposition de la Commission sans être tenu de procéder de nouveau à toutes les consultations obligatoires. Elle considère toutefois que, dans le cas d'espèce, le règlement n° 2688/95 ne constitue pas un simple amendement de la proposition initiale de la Commission, mais présente par rapport à celle-ci des différences substantielles et radicales, notamment en ce qui concerne son champ d'application et le nombre de ses bénéficiaires, la proposition initiale se trouvant dès lors complètement dénaturée. Ce règlement s'écartant dans sa substance même de la proposition initiale, le Conseil était tenu de procéder à une nouvelle consultation avant son adoption. Elle précise finalement que, en réalité, ce n'est pas le Conseil qui s'est écarté de la proposition initiale de la Commission, mais celle-ci qui, pour résoudre un conflit opposant le Parlement au Conseil, a décidé de remplacer sa proposition initiale par une nouvelle proposition radicalement différente.

¹³¹ La requérante ajoute que l'arrêt *Bruckner/Commission et Conseil*, cité au point 69 ci-dessus, invoqué par le Conseil et le royaume des Pays-Bas au soutien de la thèse selon laquelle une modification apportée à la proposition initiale n'exige pas une nouvelle consultation, n'est pas pertinent, puisqu'il se borne à renvoyer à d'autres arrêts de la Cour, dont l'arrêt du 4 février 1982, *Buyl e.a./Commission* (817/79, Rec. p. 245, point 23), dans lesquels il a été expressément constaté que les modifications apportées à la proposition de la Commission postérieurement à l'avis du Parlement étaient purement techniques et que, à l'exception de ces modifications, le règlement finalement adopté était conforme à la proposition soumise au Parlement. Or, tel ne serait précisément pas le cas en l'espèce, les modifications

apportées par la Commission à la proposition initiale ayant transformé fondamentalement l'économie et la ratio legis de celle-ci.

- 132 La requérante relève que le comité du statut est le seul organe représentatif tant du personnel que des administrations des institutions. L'omission de le consulter traduirait donc un grave déficit démocratique analogue à celui qui se manifeste en cas de défaut de consultation du Parlement. Elle en conclut que la jurisprudence relative à la consultation du Parlement s'applique par analogie, au comité du statut.
- 133 Le Conseil soutient que la thèse tirée du défaut de consultation régulière n'est pas fondée, une thèse semblable ayant déjà été rejetée par la jurisprudence (arrêts Buyl e.a./Commission, cité au point 131 ci-dessus, points 14 à 16, et Bruckner/Commission et Conseil, cité au point 69 ci-dessus).
- 134 Le Conseil considère, en premier lieu, que l'obligation de consultation du comité du statut sur toute proposition de révision du statut, prévue à l'article 10 dudit statut, ne s'applique qu'antérieurement à la saisine du Conseil par la proposition de la Commission sur la base de l'article 24 du traité de fusion. A partir de cette saisine, les règles du traité, dont notamment l'article 189 A, seraient d'application, comme pour toute autre proposition de la Commission. Si la thèse de la requérante était accueillie, elle impliquerait une paralysie du processus de décision (arrêt Allemagne/Conseil, cité au point 129 ci-dessus, point 36). Le Conseil rappelle, à cet égard, que chaque amendement du Conseil à une proposition de la Commission exige que la Commission soit d'accord avec cette modification, à défaut de quoi le Conseil ne peut adopter l'acte modifié qu'à l'unanimité. Or, si à chaque amendement que le Conseil suggère et que la Commission approuve, celle-ci devait revenir au comité du statut pour que celui-ci marque son accord sur la modification envisagée, cette procédure, d'une part, conduirait à la paralysie de la prise de décision et, d'autre part, aboutirait à empiéter sur le pouvoir de décision que le traité confère au Conseil.

- ¹³⁵ Le Conseil considère, en second lieu, que l'analogie faite avec la jurisprudence relative à la reconsultation du Parlement est dénuée de fondement. En effet, d'une part, le Parlement assumerait un rôle qui, étant institutionnel et prévu par le traité, serait totalement différent de celui du comité du statut. D'autre part, cette jurisprudence aurait été conçue dans le contexte du droit primaire et de l'équilibre institutionnel voulu par le traité, l'obligation de consultation du Parlement étant considérée comme le reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative (arrêt de la Cour du 29 octobre 1980, *Roquette Frères/Conseil*, 138/79, Rec. p. 3333). Ces principes ne pourraient pas être appliqués par analogie à l'obligation de consultation d'un comité prévu par un acte de droit dérivé.
- ¹³⁶ En ce qui concerne l'argument tiré du défaut de reconsultation des institutions, au regard de l'article 24 du traité de fusion, le Conseil souligne que, selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal du 11 décembre 1996, *Atlanta e.a./Conseil et Commission*, T-521/93, Rec. p. II-1707, point 71), dans le cadre de la procédure d'adoption d'un acte communautaire basée sur un article du traité, les seules obligations de consultation qui s'imposent au législateur sont celles prescrites par l'article en cause.
- ¹³⁷ Le royaume des Pays-Bas relève que la Commission a consulté le comité du statut sur sa proposition initiale et que le comité du statut a émis un avis favorable. Il en déduit que le grief concerne seulement la question de savoir si la modification que la Commission a ensuite apportée à sa proposition initiale devait donner lieu à une nouvelle consultation. Un moyen similaire aurait déjà été rejeté en jurisprudence (arrêt *Bruckner/Commission et Conseil*, cité au point 69 ci-dessus).
- ¹³⁸ Le royaume des Pays-Bas souligne que la comparaison effectuée par la requérante entre la consultation du comité du statut et celle du Parlement perd de vue que le premier occupe une position différente du second. D'une part, le Parlement donnerait un avis à une institution qui doit prendre une décision sur une proposition, alors que le comité du statut donnerait un avis à une institution qui doit déposer une

proposition. D'autre part, l'avis du Parlement, contrairement à celui du comité du statut, serait l'expression d'un principe démocratique. En fait, le Parlement ayant donné au Conseil un avis sur le règlement n° 2688/95, sa légitimité démocratique aurait été garantie.

- 139 Le royaume des Pays-Bas estime qu'obliger le Conseil à consulter le comité du statut s'il s'écarte de la proposition initiale de la Commission est contraire à l'article 10 du statut, qui n'impose la consultation du comité du statut que sur des projets de proposition de la Commission. Une telle obligation serait aussi contraire à l'équilibre institutionnel.

– Appréciation du Tribunal

- 140 Il convient d'examiner tout d'abord le bien-fondé de l'argumentation selon laquelle il aurait fallu reconsulter, en premier lieu, le Parlement et, en second lieu, le comité du statut.
- 141 Il importe, premièrement, de rappeler que l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité de fusion dispose que toute modification du statut doit être adoptée «sur proposition de la Commission, et après consultation des autres institutions intéressées».
- 142 Le Tribunal rappelle, en outre, que la consultation du Parlement au titre de l'article 24 du traité de fusion, qui lui permet notamment de participer effectivement au processus législatif de la Communauté, représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par les traités. La consultation régulière du Parlement sur la base de ce texte constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte en cause (arrêt *Buyl e.a./Commission*, cité au point 131 ci-dessus, point 16; arrêts de la Cour du 4 février 1982, *Adam/Commission*, 828/79, Rec. p. 269, point 17, et *Battaglia/Commission*, 1253/79, Rec. p. 297, point 17).

- ¹⁴³ Le Tribunal rappelle ensuite qu'une nouvelle consultation du Parlement s'impose à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel il a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même (voir, en dernier lieu, l'arrêt de la Cour du 11 novembre 1997, Eurotunnel e.a., C-408/95, Rec. p. I-6315, point 46). Ce principe trouve sa justification dans le fait que la compétence de consultation du Parlement «constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative» (arrêt Eurotunnel e.a., précité, point 45).
- ¹⁴⁴ Selon la jurisprudence de la Cour, cette obligation de reconsultation du Parlement s'impose également dans le cadre de la consultation prévu par l'article 24 du traité de fusion (voir, en ce sens, les arrêts Buyl e.a./Commission, cité au point 131 ci-dessus, Adam/Commission, cité au point 142 ci-dessus, et Battaglia/Commission, cité au point 142 ci-dessus).
- ¹⁴⁵ Le Tribunal constate, enfin, que la modification d'une proposition ne concerne pas la substance même du texte considéré dans son ensemble si, d'une part, elle s'inscrit dans le cadre de l'objectif poursuivi par ce texte et si, d'autre part, elle ne touche pas à l'économie fondamentale dudit texte (arrêt Allemagne/Conseil, cité au point 129 ci-dessus, points 40 et 41).
- ¹⁴⁶ En l'espèce, la proposition initiale a donné lieu à un avis du Parlement en date du 12 octobre 1995 (JO C 287, p. 186), qui l'a approuvée sous réserve, en substance, de deux modifications de portée mineure. D'une part, il a souhaité décaler d'une année la période au cours de laquelle les dégagements seraient autorisés. D'autre part, il a proposé d'insérer un article 2 bis, suivant lequel les possibilités de dégagement non utilisées au cours d'une période seraient reportées sur la période suivante. Cet amendement tendait donc à étendre le domaine d'application de la proposition initiale. Par ailleurs, le Parlement a pris soin d'inviter le Conseil à l'informer, au cas où il entendrait s'écarter du texte approuvé. Il a demandé, en

outre, «à être à nouveau consulté au cas où le Conseil entendrait apporter des modifications substantielles à la proposition de la Commission».

147 Le Tribunal constate, tout d'abord, que le règlement n° 2688/95 n'accorde le droit de procéder au dégage­ment qu'au seul Parlement et refuse donc implicitement, mais nécessairement, ce droit au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes, à la défenderesse et au Comité économique et social. Par ailleurs, il n'autorise plus que le dégage­ment de 70 fonctionnaires, au lieu des 297 prévus par la proposition initiale, soit moins d'un quart du nombre prévu initialement par celle-ci. D'une part, il s'ensuit que ce texte ne permet plus d'assurer dans la même mesure que la proposition initiale le réaménage­ment de la composition du corps des fonctionnaires des Communautés qui, suivant le premier considérant de la proposition initiale et du règlement n° 2688/95, est pourtant une conséquence directe de l'élargissement de l'Union. La modification opérée atténue donc fortement la poursuite de l'objectif recherché par la proposition initiale. D'autre part, en diminuant de plus de trois quarts les mesures de dégage­ment susceptibles d'être adoptées, elle diminue d'autant la possibilité de réaliser un réaménage­ment de la composition du corps des fonctionnaires des Communautés, donc l'objectif de la proposition initiale, et touche, partant, à l'économie même du texte de celle-ci.

148 Le Tribunal en conclut que la modification apportée à la proposition initiale présente un caractère substantiel.

149 Le Tribunal constate ensuite que la modification de la proposition initiale ne correspond pas au souhait exprimé par le Parlement. Celui-ci avait, en effet, approuvé la proposition initiale dans son avis. Il souhaitait donc que toutes les institutions puissent avoir recours à des mesures de dégage­ment, qui devaient être appliquées à 297 fonctionnaires. Les amendements proposés tendaient d'ailleurs à faciliter voire à étendre cette faculté, d'une part, en décalant sa mise en œuvre d'une année et, d'autre part, en autorisant le report des quotas de dégage­ment non utilisés pendant une période de référence sur une autre période. Il exigeait enfin expressément d'être reconsulté en cas de modification substantielle.

- 150 Il s'ensuit que le Parlement aurait dû être reconsulté antérieurement à l'adoption par le Conseil du texte issu de la modification de la proposition initiale.
- 151 Deuxièmement, il y a lieu de relever qu'aux termes de l'article 10, deuxième alinéa, deuxième phrase, du statut le comité du statut est consulté par la Commission sur toute proposition de révision du statut.
- 152 Le Tribunal considère que cette disposition impose à la Commission une obligation de consultation qui s'étend, outre aux propositions formelles, également aux modifications substantielles de propositions déjà examinées auxquelles elle procède, à moins que, dans ce dernier cas, les modifications correspondent pour l'essentiel à celles proposées par le comité du statut.
- 153 Cette solution se justifie eu égard au libellé de la disposition en question et au rôle assumé par le comité du statut.
- 154 En effet, d'une part, en prévoyant la consultation sans réserve ni exception du comité du statut sur toute proposition de révision du statut, cette disposition confère une large portée à l'obligation qu'elle définit. Ses termes sont donc manifestement inconciliables avec une interprétation restrictive de sa portée. Or, la modification par la Commission, comme en l'espèce, de la substance d'une proposition déjà examinée par le comité du statut équivaut, au fond, à la présentation d'une nouvelle proposition. Il s'ensuit que le refus d'étendre l'obligation de consultation à ce cas de figure revient à priver cette disposition de tout effet utile.
- 155 D'autre part, cette interprétation est commandée par le rôle assumé par le comité du statut. Constituant un organe paritaire regroupant des représentants à la fois des administrations et du personnel, ces derniers étant démocratiquement élus, de toutes les institutions, il est amené à prendre en considération et à exprimer les intérêts de

la fonction publique communautaire prise dans son ensemble. Ce rôle est notamment appelé à s'exprimer lorsque, comme en l'espèce, la modification de la proposition initiale réduit, dans les circonstances précédemment décrites au point 147, la portée d'une mesure qui, initialement prévue pour toutes les institutions et pour un nombre important de fonctionnaires, s'applique finalement à une seule institution et au quart du nombre des fonctionnaires initialement prévu. En effet, une telle modification est de nature à concerner les intérêts généraux de la fonction publique communautaire et intéresse donc au plus haut degré le comité du statut.

156 Les parties intervenantes ont soulevé diverses objections contre cette obligation de reconsultation du comité du statut. En premier lieu, le royaume des Pays-Bas soutient que l'obligation de consultation du comité du statut se limite aux seuls projets de proposition et cesse de s'appliquer après que le Conseil a été saisi par la Commission.

157 Le Tribunal relève, toutefois, que cet argument, d'une part, méconnaît les termes particulièrement larges et sans réserve de l'article 10, deuxième alinéa, deuxième phrase, du statut, qui dispose que le comité du statut est consulté «sur toute proposition de révision du statut» et, d'autre part, ajoute à ce texte une condition qui n'y est pas prévue.

158 Ce premier argument n'est donc pas fondé.

159 En deuxième lieu, le Conseil et le royaume des Pays-Bas estiment qu'une obligation de reconsultation ne se conçoit que pour le Parlement, qui, par son statut d'institution, son rôle et ses attributions, n'est pas comparable au comité du statut.

- 160 Le Tribunal constate toutefois, d'une part, que les raisons qui ont partiellement imposé cette solution, à savoir le souci d'une consultation réelle et sérieuse, s'appliquent aussi dans le cadre de l'obligation de consultation du comité du statut. D'autre part, la consultation du comité du statut, qui est un organe composé partiellement de représentants élus démocratiquement et non un simple organe de consultation technique, repose sur des considérations analogues à celles imposant la consultation du Parlement, à savoir assurer la participation d'un organe représentant les intérêts de ceux qui sont les destinataires de normes à élaborer au processus d'élaboration de celles-ci.
- 161 Ce deuxième argument n'est donc pas fondé.
- 162 En troisième lieu, le Conseil soutient qu'une reconsultation du comité du statut qui, par hypothèse, doit s'exercer après que le Conseil a été saisi de la proposition de la Commission n'est pas prévue par l'article 24 du traité de fusion.
- 163 Toutefois, d'une part, le Tribunal constate que cette reconsultation trouve une base légale suffisante dans l'article 10 du statut, non contredit par l'article 24 du traité de fusion. D'autre part, le Conseil justifie son argument en se référant à l'arrêt *Atlanta e.a./Conseil et Commission*, cité au point 136 ci-dessus, qui pourtant n'est pas pertinent en l'espèce. Cet arrêt constate que, dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un acte communautaire basée sur un article du traité, les seules obligations de consultation qui s'imposent au législateur communautaire sont celles prescrites par l'article en cause (point 71). Dans les circonstances de cette espèce, les requérants, des opérateurs économiques se considérant comme affectés par un règlement, reprochaient à la Communauté d'avoir adopté ce règlement sans les avoir consultés au préalable. Le Tribunal a rejeté cette demande au motif qu'aucun texte ne prévoyait l'obligation de consulter les requérants. Cette espèce se différencie donc de la présente, en ce que la consultation du comité du statut, en cause dans celle-ci, est prévue par un texte d'une portée particulièrement étendue du statut, qui l'impose clairement et sans aucune distinction pour toute proposition de révision du statut.

- 164 Ce troisième argument n'est donc pas fondé.
- 165 En quatrième lieu, le royaume des Pays-Bas soutient qu'une obligation de reconsultation du comité du statut porterait atteinte à l'équilibre institutionnel.
- 166 Le Tribunal relève, toutefois, que le comité du statut, pour important que soit son rôle en matière de modification du statut, ne constitue pas une institution. Il n'a compétence que pour délivrer un avis sur une proposition. Il n'est pas en mesure d'empêcher la Commission de modifier ou de maintenir une proposition de modification du statut. Sa reconsultation ne s'impose d'ailleurs que dans le cas exceptionnel où la Commission apporte à une proposition qu'il a déjà examinée une modification substantielle qui ne correspond pas pour l'essentiel à celle qu'il avait lui-même proposée. Il ne saurait non plus empêcher le Conseil d'adopter, conformément à l'article 189 A du traité, et donc à l'unanimité, un acte constituant un amendement de la proposition de la Commission, auquel cas il ne devrait pas non plus être reconsulté.
- 167 Ce quatrième argument n'est donc pas fondé.
- 168 En cinquième lieu, le Conseil considère qu'une obligation de reconsultation du comité du statut entraînerait une paralysie du système décisionnel.
- 169 Toutefois, d'une part, le Tribunal constate que cette reconsultation ne trouve à s'appliquer que fort exceptionnellement, à savoir dans le cas de figure dans lequel la proposition initiale de la Commission est modifiée au point que sa substance même en est affectée. D'autre part, même si elle doit entraîner une perte de temps, elle constitue une concession indispensable à l'obligation, prévue par l'article 10 du statut, de consulter l'organe représentatif des institutions et de leur personnel, donc les destinataires du statut, préalablement à la modification de la norme qui les régit.

- 170 Ce cinquième argument n'est donc pas fondé.
- 171 Le Tribunal rappelle que, en l'espèce, le comité du statut a émis, le 21 juin 1995, un avis favorable à la proposition initiale.
- 172 Or, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus aux points 147 et 148, la modification apportée par la Commission au cours de la procédure législative à la proposition initiale était substantielle. Par ailleurs, elle ne correspondait pas à une éventuelle modification proposée par le comité du statut, consulté le 21 juin 1995 sur la proposition initiale. Il s'ensuit que, en application des principes susvisés, le comité du statut aurait dû être reconsulté sur la proposition initiale modifiée.
- 173 Le moyen tiré d'une violation des formes substantielles est donc fondé en ce qui concerne la consultation du Parlement et du comité du statut.
- 174 Il y a donc lieu d'annuler la décision attaquée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs tirés d'un défaut de consultation de la défenderesse et de la Cour des comptes ainsi que d'un défaut de motivation, et les autres moyens invoqués au soutien de l'exception d'illégalité.

Sur les dépens

- 175 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Aux termes de l'article 88 du règlement de procédure, dans les litiges entre les Communautés et

leurs agents, les frais exposés par les institutions restent, en principe, à la charge de celles-ci.

- 176 La défenderesse ayant succombé en l'essentiel de ses conclusions, il y a lieu de la condamner à supporter les dépens à l'exception de ceux des parties intervenantes, qui supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **La décision de la Cour de justice du 22 juillet 1996, portant rejet de la demande de M^{me} Antoinette Losch du 16 juillet 1996 l'invitant à inscrire son nom sur la liste des personnes ayant manifesté leur intérêt pour une décision de cessation définitive des fonctions telle que prévue par le règlement (CE, Euratom, CECA) n° 2688/95 du Conseil, du 17 novembre 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes, est annulée.**
- 2) **La Cour de justice supportera ses propres dépens ainsi que ceux de la requérante.**
- 3) **Le Royaume des Pays-Bas et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.**

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 septembre 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
J. Azizi

Table des matières

Faits à l'origine du litige	II – 1635
Procédure précontentieuse	II – 1637
Procédure contentieuse et conclusions des parties	II – 1639
Sur la recevabilité	II – 1641
Sur la recevabilité de certains passages de la requête	II – 1641
Sur la recevabilité du recours en général	II – 1642
Arguments des parties	II – 1642
Appréciation du Tribunal	II – 1647
Sur le fond	II – 1652
Sur la recevabilité de l'exception d'illégalité	II – 1652
Arguments des parties	II – 1652
Appréciation du Tribunal	II – 1657
Sur le bien-fondé de l'exception d'illégalité	II – 1662
Sur la violation du principe d'égalité de traitement	II – 1663
– Arguments des parties	II – 1663
– Appréciation du Tribunal	II – 1664
Sur les violations des formes substantielles	II – 1668
– Arguments des parties	II – 1668
– Appréciation du Tribunal	II – 1672
Sur les dépens	II – 1679