

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
9 juin 1998 *

«Fonctionnaires – Pension – Coefficient correcteur – Changement de capitale
– Rétroactivité – Règlement (CECA, CE, Euratom) n° 3161/94 –
Recours en annulation – Recevabilité – Acte faisant grief»

Dans l'affaire T-172/95,

Valentino Chesi, Margot Jost et Ralph Loebisch, anciens fonctionnaires du Conseil de l'Union européenne, demeurant respectivement à Munich, à Koblenz et à Berg (Allemagne), représentés par M^{es} Georges Vandersanden et Laure Levi, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par MM. Yves Cretien, conseiller juridique, Antonio Lucidi et Diego Canga Fano, membres du service juridique, puis uniquement par MM. Lucidi et Canga Fano, 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,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenue par

République fédérale d'Allemagne, représentée par M^{me} Sabine Maass, Regierungsrätin, MM. Ernst Röder, Ministerialrat, et Bernd Kloke, Oberregierungsrat, en qualité d'agents, ministère fédéral de l'Économie, Bonn (Allemagne),

et

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

parties intervenantes,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation des bulletins de pension des requérants du mois de décembre 1994, dans la mesure où ces bulletins consacrent l'application du règlement (CECA, CE, Euratom) n° 3161/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, adaptant à partir du 1^{er} juillet 1994, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 335, p. 1), ainsi que, d'autre part, une demande de rétablissement des requérants dans l'intégralité de leurs droits à pension, affectés, à compter du 3 octobre 1990, d'un coefficient correcteur fixé par référence au coût de la vie à Berlin, outre une demande de paiement d'intérêts de retard au taux de 10 % l'an,

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, C. P. Briët et A. Potocki, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 18 septembre 1997,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 Les requérants sont des fonctionnaires à la retraite du Conseil, demeurant en Allemagne.
- 2 En application de l'article 82, paragraphe 1, deuxième alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»), les pensions d'ancienneté sont affectées d'un coefficient correcteur fixé pour le pays où le titulaire de la pension justifie avoir sa résidence.
- 3 En vertu de l'annexe XI du statut, les coefficients correcteurs nationaux sont établis sur la base du coût de la vie dans la capitale de chaque État membre.
- 4 Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 1, de cette annexe XI du statut dispose:
«Avec effet au 1^{er} juillet et conformément à l'article 65, paragraphe 3, du statut, le Conseil décide avant la fin de chaque année de l'adaptation des rémunérations proposée par la Commission [...]»
- 5 A la suite de la réunification de l'Allemagne, Berlin est devenue, en octobre 1990, la capitale de cet État membre.

- 6 Dans ses arrêts du 27 octobre 1994, Benzler/Commission (T-536/93, RecFP p. II-777, ci-après «arrêt Benzler»), et Chavane de Dalmassy e.a./Commission (T-64/92, RecFP p. II-723, ci-après «arrêt Chavane»), le Tribunal a déclaré illégaux, pour autant qu'ils fixaient un coefficient correcteur provisoire pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie à Bonn, d'une part, l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3761/92 du Conseil, du 21 décembre 1992, adaptant, à compter du 1^{er} juillet 1992, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 383, p. 1), et, d'autre part, l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3834/91 du Conseil, du 19 décembre 1991, adaptant à compter du 1^{er} juillet 1991 les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 361, p. 13, rectificatif publié au JO 1992, L 10, p. 56). Il a estimé que ces articles violaient le principe résultant de l'annexe XI du statut, selon lequel le coefficient correcteur d'un État membre doit être fixé par référence au coût de la vie dans la capitale, dès lors que Berlin était devenue la capitale de l'Allemagne depuis le 3 octobre 1990. Il a en conséquence annulé un bulletin de pension et des bulletins de rémunération établis sur la base de ces règlements.
- 7 Après le prononcé de ces arrêts, la Commission a introduit deux propositions de règlement auprès du Conseil, au cours du mois de décembre 1994. La première proposition portait sur l'adaptation annuelle des rémunérations prévue à l'annexe XI du statut [SEC(94) 2024 final], la seconde [SEC(94) 2085 final] portait modification d'une proposition du 10 septembre 1991 [SEC(91) 1612 final] visant à remplacer rétroactivement les coefficients correcteurs provisoires pour l'Allemagne en vigueur depuis 1990 (ci-après «seconde proposition modifiée»).
- 8 Le Conseil n'a pas, à ce jour, adopté de règlement modifiant, avec effet rétroactif au mois d'octobre 1990, le coefficient correcteur pour l'Allemagne sur la base de la seconde proposition modifiée.

- 9 Le 19 décembre 1994, le Conseil a adopté le règlement (CECA, CE, Euratom) n° 3161/94, adaptant, à partir du 1^{er} juillet 1994, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 335, p. 1, ci-après «règlement n° 3161/94»). L'article 6, paragraphe 1, de ce règlement prévoit, avec effet au 1^{er} juillet 1994, un coefficient correcteur pour l'Allemagne fondé sur le coût de la vie à Berlin, ainsi que la création de coefficients correcteurs spécifiques pour Bonn, Karlsruhe et Munich.
- 10 Lors de l'établissement des bulletins de pension récapitulatifs des requérants de décembre 1994, relatifs à la période du 1^{er} juillet 1994 au 31 décembre 1994, le Conseil a appliqué le règlement n° 3161/94.
- 11 Ces bulletins ont été notifiés aux requérants entre le 30 décembre 1994 et le 1^{er} février 1995.
- 12 Les requérants, estimant que le défendeur aurait dû appliquer à ces bulletins le coefficient correcteur pour Berlin avec effet rétroactif au 3 octobre 1990, au lieu du 1^{er} juillet 1994, ont introduit des réclamations contre lesdits bulletins entre le 14 et le 24 mars 1995. Ces réclamations ont fait l'objet de décisions explicites de rejet le 19 juin 1995.

Procédure

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 septembre 1995, les requérants ont introduit le présent recours.

- 14 La République fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la partie défenderesse. Ces demandes ont été admises par ordonnances du président de la troisième chambre du Tribunal du 3 avril 1996.
- 15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Toutefois, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, prévues à l'article 64 du règlement de procédure, les parties ont été invitées à répondre à certaines questions et à produire certains documents avant l'audience.
- 16 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience publique du 18 septembre 1997.

Conclusions des parties

- 17 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler les bulletins de pension du mois de décembre 1994, dans lesquels il est fait application du règlement n° 3161/94, dans la mesure où ce règlement ne fixe un coefficient correcteur pour l'Allemagne sur la base du coût de la vie dans sa capitale Berlin qu'à partir du 1^{er} juillet 1994 et non du 3 octobre 1990;
 - rétablir les requérants dans l'intégralité de leurs droits à pension, affectés, à compter du 3 octobre 1990, d'un coefficient correcteur fixé sur base du coût de la vie à Berlin;
 - condamner le défendeur au paiement d'intérêts de retard sur les arriérés de pension relatifs à la période du 3 octobre 1990 au 30 juin 1994, au taux de 10 % l'an;
 - condamner le défendeur à l'ensemble des dépens.

- 18 Le Conseil, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme irrecevable ou, subsidiairement, comme non fondé;
 - condamner les requérants aux dépens de l'instance.
- 19 Les gouvernements néerlandais et allemand, parties intervenantes, appuient les conclusions du Conseil.

En droit

- 20 Au soutien de leur recours, les requérants soulèvent deux moyens au fond. Le premier, qui se subdivise en trois branches, s'appuie sur une exception d'illégalité du règlement n° 3161/94 sur lequel les bulletins attaqués sont fondés. Le second est tiré d'une violation des principes de bonne gestion et de saine administration, de sollicitude et de protection de la confiance légitime.
- 21 Le Conseil invoque d'abord l'irrecevabilité du recours.

Sur la recevabilité

Moyens et arguments des parties

- 22 Le défendeur, soutenu par les parties intervenantes, estime que le recours est irrecevable.

- 23 Les requérants contesteraient en réalité la liquidation de leurs droits relatifs à la période allant du 3 octobre 1990 au 30 juin 1994, alors que les bulletins de pension relatifs à ces droits seraient devenus définitifs, les délais de recours ayant expiré.
- 24 Le défendeur souligne en outre que les bulletins de pension de décembre 1994 ne peuvent constituer les premiers bulletins fixant, de manière définitive, les pensions dues au titre de la période allant du 3 octobre 1990 au 30 juin 1994, dans la mesure où ils ne contiennent aucune prise de position concernant les droits relatifs à cette période. Les requérants attaqueraient donc des actes ne leur faisant pas grief, pour pouvoir mettre en cause des actes qui pourraient leur avoir fait grief dans le passé, mais pour lesquels les délais de recours ont expiré, ce qui constituerait un détournement de procédure (conclusions de l'avocat général M. Fennelly sous l'arrêt de la Cour du 7 mars 1996, Commission/France, C-334/94, Rec. p. I-1307, I-1310, point 12).
- 25 Les requérants soutiennent que leur recours a été introduit dans les délais prévus par les articles 90 et 91 du statut et que les bulletins de pension attaqués, relatifs à la période du 1^{er} juillet 1994 au 31 décembre 1994, sont des actes faisant grief, puisqu'ils portent première application du règlement n° 3161/94, lequel ne rétroagit qu'au 1^{er} juillet 1994 et prive ainsi les requérants des arriérés relatifs à la période allant du 3 octobre 1990 au 30 juin 1994.
- 26 Leur recours serait à juste titre dirigé contre les bulletins relatifs au mois de décembre 1994, les bulletins fondés sur les règlements antérieurs étant des actes provisoires qui ne pouvaient donner lieu à une procédure contentieuse. Le caractère provisoire des coefficients correcteurs fixés dans ces règlements aurait été souligné dans les réponses du Conseil aux questions écrites posées par le Tribunal dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Chavane et Benzler.

- 27 Le règlement n° 3161/94, premier règlement à fixer de façon définitive un coefficient correcteur général pour l'Allemagne, par référence au coût de la vie à Berlin, aurait transformé la situation jusque-là provisoire en une situation définitive. Ce n'est qu'au moment de l'adoption de ce règlement que les requérants auraient pu réaliser qu'une fixation rétroactive, au mois d'octobre 1990, du coefficient correcteur n'aurait plus lieu.
- 28 Les arrêts Chavane et Benzler n'auraient pas de répercussions sur la recevabilité du présent recours, puisque rien n'aurait permis aux requérants, avant le prononcé de ces arrêts, de douter du caractère provisoire de leurs bulletins de pension. Toute interprétation différente de ces arrêts serait contraire au principe de sécurité juridique énoncé dans l'arrêt de la Cour du 15 décembre 1982, Roumengou Carpentier/Commission (158/79, Rec. p. 4379, points 13 et 14).
- 29 Le fait que la Commission a introduit auprès du Conseil deux propositions fixant un coefficient correcteur pour l'Allemagne par référence au coût de la vie à Berlin, l'une portant sur la période allant du 1^{er} octobre 1990 au 30 juin 1994, l'autre sur la période ayant pour point de départ le 1^{er} juillet 1994, serait sans conséquence sur l'appréciation de la recevabilité du présent recours, dès lors que le règlement n° 3161/94 constituerait le seul règlement pouvant être mis en cause par eux.
- 30 Déclarer le recours irrecevable aurait pour conséquence que les requérants ne pourraient jamais contester devant le juge communautaire l'absence de rétroactivité plus étendue des coefficients correcteurs, dès lors qu'ils ne seraient pas recevables à introduire un recours en carence en cas d'inaction législative du Conseil.
- 31 Puisque la seconde proposition modifiée de la Commission avait comme base juridique les articles 64 et 82 du statut et que le règlement n° 3161/94 a été fondé également sur ces articles, le législateur communautaire aurait dû prendre en considération cette seconde proposition lors de l'adoption dudit règlement.

- 32 Enfin, la recevabilité du recours en annulation emporterait la recevabilité de la demande de paiement d'intérêts de retard, puisque ces recours seraient étroitement liés.

Appréciation du Tribunal

– Sur les chefs de conclusions visant au rétablissement des requérants dans l'intégralité de leurs droits à pension et au paiement d'intérêts de retard

- 33 Dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 91 du statut, il n'incombe pas au Tribunal de faire des déclarations de principe ou d'adresser des injonctions aux institutions communautaires. D'une part, le juge communautaire est manifestement incompétent pour adresser des injonctions aux institutions communautaires. D'autre part, en cas d'annulation d'un acte, l'institution concernée est tenue, en vertu de l'article 176 du traité CE, de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt (voir arrêts du Tribunal du 9 juin 1994, X/Commission, T-94/92, RecFP p. II-481, point 33, et du 8 juin 1995, P/Commission, T-583/93, RecFP p. II-433, point 17).
- 34 Par conséquent, doit être déclaré irrecevable le chef de conclusions tendant à ce que le Tribunal rétablisse les requérants dans l'intégralité de leurs droits à pension, affectés depuis le 3 octobre 1990 d'un coefficient correcteur fixé par référence au coût de la vie à Berlin.
- 35 Dans la mesure où le chef de conclusions relatif au paiement d'intérêts de retard est étroitement lié au précédent chef de conclusions, il doit, comme celui-ci, être déclaré irrecevable.

- Sur le chef de conclusions visant à l’annulation des bulletins de pension du mois de décembre 1994
- 36 Il ressort de la jurisprudence qu’une réclamation administrative et le recours judiciaire qui en découle doivent tous deux être dirigés contre un «acte faisant grief» au requérant au sens des articles 90, paragraphe 2, et 91, paragraphe 1, du statut, l’acte faisant grief étant celui qui affecte directement et immédiatement la situation juridique de l’intéressé (arrêt de la Cour du 21 janvier 1987, Strogili/Cour des comptes, 204/85, Rec. p. 389, point 6, et ordonnance du Tribunal du 7 juin 1991, Weyrich/Commission, T-14/91, Rec. p. II-235, point 35).
- 37 En l’espèce, les requérants soutiennent que leurs bulletins de pension du mois de décembre 1994, relatifs à la période du 1^{er} juillet 1994 au 31 décembre 1994, constituent des actes faisant grief, dans la mesure où ils portent première application du règlement n° 3161/94, lequel, ne rétroagissant qu’au 1^{er} juillet 1994, les priverait ainsi des arriérés relatifs à la période allant du 3 octobre 1990 au 30 juin 1994.
- 38 Cependant, il doit être constaté que les bulletins attaqués ne contiennent aucune décision, même implicite, concernant les droits à pension relatifs à cette période. En effet, le règlement n° 3161/94, sur lequel ces bulletins sont fondés, a été adopté sur la base de la seule proposition de règlement de la Commission relative à la période postérieure au 30 juin 1994. Il n’incorpore nullement la seconde proposition modifiée de la Commission, quelle qu’ait été la date précise à laquelle le Conseil a été saisi de cette dernière proposition. D’ailleurs, il ressort d’une lettre du secrétaire général du Conseil du 25 janvier 1995, relative, notamment, à la seconde proposition modifiée, que la question de la rétroactivité du coefficient correcteur fixé par référence au coût de la vie à Berlin pour la période allant de 1990 à 1994 était toujours en cours de discussion au sein des instances du Conseil après l’adoption du règlement n° 3161/94.
- 39 Il convient d’ajouter que les requérants n’ont pas avancé le moindre élément démontrant que le Conseil avait l’obligation de prendre position dans le cadre même du règlement n° 3161/94 sur l’application, à la période allant du mois d’octobre 1990 au 30 juin 1994, d’un coefficient correcteur fondé sur le coût de la vie à

Berlin. En particulier, la seule circonstance que la seconde proposition modifiée de la Commission était fondée, tout comme le règlement n° 3161/94, sur les articles 64 et 82 du statut, n'emportait pas une telle obligation à la charge du Conseil. Dès lors, le règlement n° 3161/94 ne peut être considéré comme contenant une prise de position consistant en un rejet implicite de la seconde proposition modifiée de la Commission. En effet, à la date d'adoption de ce règlement, rien n'empêchait le Conseil d'adopter ultérieurement le règlement souhaité par les requérants.

- 40 Dans ces conditions l'argumentation de ceux-ci relative au caractère provisoire des règlements antérieurs au règlement n° 3161/94 et, en conséquence, des bulletins de pension fondés sur ceux-ci est inopérante.
- 41 Enfin, il y a lieu de rejeter également l'argument des requérants relatif à une impossibilité d'introduire un recours en carence en cas d'inaction législative du Conseil. En effet, il ne saurait être substitué à un éventuel recours en carence un recours en annulation dirigé contre un acte effectivement adopté, dès lors que ce dernier ne devait pas obligatoirement disposer sur la question litigieuse.
- 42 Il s'ensuit que les requérants ont attaqué des bulletins de pension qui ne leur font pas grief, lesdits bulletins n'emportant pas prise de position sur la question de l'application rétroactive, à compter du mois d'octobre 1990, du coefficient correcteur fixé par référence au coût de la vie à Berlin.
- 43 Par suite, les conclusions en annulation doivent être déclarées irrecevables.
- 44 Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que le recours doit être intégralement rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

- 45 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. Toutefois, selon l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. En l'espèce, les parties requérantes et défenderesse supporteront donc chacune leurs propres dépens.
- 46 Conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, la République fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas, parties intervenantes, supporteront leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

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

Vesterdorf

Briët

Potocki

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 juin 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
B. Vesterdorf