

est moins large en matière d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires en cas de hausse sensible du coût de la vie que pour l'adaptation annuelle des rémunérations. Vu son libellé, ce texte implique que lorsque le coût de la vie augmente sensiblement, le Conseil est tenu de prendre des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs, la finalité de cette disposition étant, en outre, de garantir le maintien d'un pouvoir d'achat équi-

valent pour tous les fonctionnaires quel que soit leur lieu d'affectation, conformément au principe d'égalité de traitement. Il en résulte que le pouvoir dont dispose le Conseil est, non pas de déterminer si la périodicité d'adaptation des coefficients correcteurs doit s'effectuer semestriellement ou trimestriellement, mais de constater s'il y a hausse sensible ou non du coût de la vie et si la constatation est positive, d'en tirer les conséquences.

Dans l'affaire 59/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par ses conseillers juridiques, MM. Jean-Pierre Delahousse et Joseph Griesmar, en qualité de co-agents, assistés par M<sup>e</sup> Daniel Jacob, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. David Gordon-Smith, directeur général au service juridique du secrétariat général du Conseil, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Douglas Fontein, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation:

- 1) du règlement (Euratom/CECA/CEE) n° 187/81 du Conseil du 20 janvier 1981 (publié au JO L 21, p. 18, et remplacé par le texte publié au JO L 130, p. 26) portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions;

- 2) des articles 1a, 2a, 2b et de l'article 11, alinéa 1, du règlement (Euratom/CECA/CEE) n° 397/81 du Conseil du 10 février 1981 (publié au JO L 46, p. 1, et remplacé par le texte publié au JO L 130, p. 28) portant fixation du tableau des traitements, ainsi que des autres éléments de rémunération, suite au règlement n° 187/81, en tant qu'ils sont la conséquence de ce dernier règlement,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat  
greffier: M. P. Heim

rend le présent

## ARRÊT

### En fait

#### I — Faits et procédure

Lors de l'adaptation annuelle des rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés — concernant la période du 1<sup>er</sup> juillet 1979 au 30 juin 1980 —, la Commission avait saisi le Conseil d'une proposition tendant notamment à incorporer, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1980, dans la grille des traitements une majoration de l'ordre de 3,3 % — à savoir 3,1 % au titre de l'augmentation du coût de la vie, telle que

constatée en Belgique et au Luxembourg, et 0,2 % correspondant à la moyenne d'augmentation du pouvoir d'achat, telle que constatée au niveau des rémunérations publiques nationales durant la période du 1<sup>er</sup> juillet 1979 au 30 juin 1980 —, mais le Conseil n'a suivi cette proposition qu'en ce qui concerne les fonctionnaires et agents dont la rémunération est la moins élevée, c'est-à-dire ceux du grade D 4, échelon 1; pour ces fonctionnaires, l'augmentation s'élevait en termes nets à 1 107 BFR.

En revanche, en ce qui concerne les autres membres du personnel, le règlement n° 187/81 rectifié accorda le même montant en termes nets, forfaitairement, à chacun de ces membres du personnel, ramenant par là l'augmentation globale moyenne à 1,5 %. En outre, le Conseil n'a pas non plus fait droit à la proposition d'adaptation trimestrielle des coefficients correcteurs pour divers pays d'affectation atteints par des hausses particulièrement importantes du coût de la vie.

Selon la Commission, en adoptant les règlements en cause, le Conseil aurait rompu avec une pratique suivie durant de longues années et, en particulier, au cours des quatre dernières années durant lesquelles le Conseil aurait respecté les termes de la « méthode d'adaptation des rémunérations », tels qu'arrêtés par lui-même le 25 juin 1976 et toujours en vigueur à l'époque où les règlements ont été pris.

Il convient, avant d'étudier cette méthode, de retracer l'historique de la politique salariale suivie par le Conseil à l'égard des fonctionnaires des Communautés.

#### a) *Historique de la politique salariale*

Les modalités de l'adaptation des rémunérations sont exposées à l'article 65 du statut qui dispose en ses paragraphes 1 et 2 que :

« 1. Le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés. Cet examen aura lieu en septembre sur base d'un rapport commun présenté par la Commission et fondé sur la situation, au 1<sup>er</sup> juillet et dans chaque pays des Communautés, d'un indice

commun établi par l'Office statistique des Communautés européennes en accord avec les services nationaux de statistiques des États membres.

Au cours de cet examen, le Conseil étudie s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations. Sont notamment prises en considération l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement.

2. En cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif.»

Jusqu'en 1965, la politique salariale ne visait qu'à sauvegarder le maintien du pouvoir d'achat, mais à partir de 1966, il fut admis que cet objectif devait être dépassé et que les fonctionnaires devaient également bénéficier du relèvement du niveau des revenus constaté dans les différents États membres des Communautés européennes. Cet objectif a d'ailleurs été énoncé dans les arrêts de la Cour, Commission/Conseil, des 5 juin 1973 et 26 juin 1975 (respectivement affaire 81/72, Recueil p. 575, et affaire 70/74, Recueil p. 795). A cette fin fut créé un « indicateur spécifique commun » — construit sur un échantillon de fonctionnaires des administrations nationales et déterminant chaque année la valeur de l'évolution du pouvoir d'achat dans les administrations publiques des États membres — qui constituait la base de révision des traitements communautaires.

Toutefois, la représentativité de cet indicateur s'étant révélée souvent douteuse et sujette à contestation, la nécessité se fit sentir de fixer une méthode objective relative à l'adaptation du pouvoir

d'achat. Aussi, le Conseil invita le 14 décembre 1970 la Commission à lui soumettre un document «au sujet des méthodes de travail à utiliser pour l'application de l'article 65 du statut».

Ces documents ayant été soumis au Conseil le 2 juin 1971, ce dernier, après de longues discussions, adopta lors de sa 192<sup>e</sup> session des 20 et 21 mars 1972 un «système d'ajustement pour les rémunérations», appelé «première méthode».

Prévu à titre expérimental pour trois ans, ce système dont le Conseil déclarait qu'«il cadre avec les dispositions de l'actuel article 65 du statut», donnait l'assurance au personnel que l'adaptation annuelle des rémunérations ferait, d'une part, intervenir une compensation de la hausse du coût de la vie au moyen de l'«indicateur commun» établi conformément à l'article 65 du statut et ancré dans la pratique, et mettrait, d'autre part, en œuvre une technique permettant de mesurer plus correctement l'«évolution du pouvoir d'achat des rémunérations» publiques au moyen de l'ancien «indicateur spécifique» amélioré et d'un nouvel indicateur constitué par l'évolution de la masse salariale par tête, en termes réels dans les administrations publiques.

Selon les termes mêmes du Conseil, ce système «s'inscrit dans le cadre d'une politique tendant à garantir à moyen terme, une évolution des rémunérations des fonctionnaires européens parallèle à celle relevée en moyenne pour les traitements des fonctions publiques nationales» (déclaration effectuée lors de la 221<sup>e</sup> session des 18 et 19. 12. 1972).

Au terme de la période de trois années prévue par cette première méthode, après de longues études et discussions, le Conseil adopta une seconde méthode d'adaptation des rémunérations assortie

d'aucune limite dans le temps, mais susceptible de révision.

Comme il ressort des considérants du règlement n° 187/81, que le Conseil s'est appuyé sur cette méthode pour prendre les règlements contestés par la Commission, il convient d'en rappeler le contenu.

*b) La méthode de 1976*

Cette méthode comporte tout d'abord un «principe de base» dont les termes sont identiques à ceux de la déclaration des 18 et 19 décembre 1972 citée ci-dessus.

En vue de la réalisation de cet objectif fixé par le «principe de base», le Conseil prendra une décision conformément à l'article 65, paragraphe 1, «à la lumière» de cinq «éléments d'information»:

- 1) *l'évolution du coût de la vie mesurée, comme par le passé, par l'«indice commun» établi par l'Office statistique conformément à l'article 65 du statut;*
- 2) *l'évolution des revenus réels des fonctionnaires nationaux qui représente, en fait, l'une des deux branches de l'ancien «indicateur spécifique», mais plus sophistiquée. En effet, il incombe dorénavant à l'Office statistique d'établir un indicateur pour chacune des catégories A, B, C et D et un indicateur moyen pondéré en fonction des effectifs des fonctionnaires publics nationaux de ces quatre catégories;*
- 3) *la masse salariale en termes réels par tête dans les administrations publiques également repris de la première méthode où il constituait l'autre branche de l'indicateur spécifique.*

Il convient de souligner que ces trois premiers éléments sont fournis par l'Office statistique;

- 4) *les facteurs généraux d'ordre économique et social.* Cet élément d'information, fourni par la Commission, a trait à «d'autres indications macro-économiques caractéristiques de la politique économique et sociale des États membres, telles que le produit intérieur brut par personne active et la masse salariale par salarié dans l'ensemble de l'économie»;
- 5) *les besoins de recrutement et la structure des effectifs communautaires,* information également fournie par la Commission.

Contrairement aux propositions de la Commission, cette méthode de 1976 prévoit des adaptations annuelles des rémunérations opérant *ex post* et prenant effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet de l'année qui comprend la fin de la période de référence utilisée pour l'examen du niveau des rémunérations, période de référence correspondant aux douze mois précédant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année au cours de laquelle l'examen est effectué.

Enfin, en son paragraphe 3, la méthode de 1976 traite des adaptations intermédiaires des rémunérations.

*c) Application de cette méthode depuis 1976*

Sous l'empire de cette méthode, quatre règlements portant adaptation annuelle des rémunérations ont été pris avant le règlement n° 187/81. Les quatre règlements ont à chaque fois entériné les propositions de la Commission, dûment étayées sur les données fournies par l'Office statistique.

Les adaptations annuelles ainsi décidées avaient été effectuées en respectant le «principe de base» inscrit dans la méthode de 1976 et en se fondant principalement sur l'évolution de l'«indicateur spécifique réel net» mesurant l'évolution des revenus réels des fonctionnaires nationaux.

En outre, toujours sous l'empire de cette méthode, cinq règlements portant adaptation intermédiaire des coefficients correcteurs ont été pris au titre d'une hausse sensible du coût de la vie durant les mois suivant la date d'effet (1<sup>er</sup> juillet de la précédente adaptation annuelle des rémunérations).

De 1975 à 1979, l'évolution concernant les rémunérations réelles nettes communautaires a comporté un accroissement de 4,4 %, alors que l'évolution des rémunérations réelles nettes dans les fonctions publiques nationales a comporté durant la même époque un accroissement de 4 %. Cet écart qualifié d'insignifiant par la Commission serait dû à une structure d'effectifs différente et également à une non-linéarité plus importante en matière communautaire en faveur des salaires moyens et inférieurs.

Lors de l'adoption du règlement n° 161/80 du Conseil, du 21 janvier 1980, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 20, p. 5), certaines délégations des États membres ayant manifesté au sein du Conseil des réticences à l'endroit de la méthode de 1976, il fut demandé à la Commission de soumettre au Conseil, avant le 1<sup>er</sup> juillet 1980, une étude des résultats de l'application de cette méthode, ainsi qu'une proposition de révision appropriée.

La Commission transmet fin juin 1980 l'étude demandée qui mettait en lumière un « bilan fort satisfaisant ». Elle proposa néanmoins deux aménagements, l'un concernant les adaptations intermédiaires et l'autre les adaptations annuelles; pour le calcul de ces dernières, la Commission proposait de défalquer de l'indicateur spécifique le taux d'augmentation de la facture pétrolière dans la mesure où cet effet pétrolier serait supérieur à 0,5 % du PIB communautaire durant l'année de référence. Il s'agissait d'une défalcation provisoire donnant lieu à restitution sur une période de quatre années.

Mais, avant qu'une nouvelle révision de la méthode n'ait été opérée par le Conseil, la Commission transmet à celui-ci, le 27 novembre 1980, son rapport usuel relatif à l'examen annuel du niveau des rémunérations, en même temps que le rapport de l'Office statistique. Et c'est à ce moment que le Conseil n'a suivi ce rapport de la Commission que pour les fonctionnaires dont le traitement est le moins élevé.

En outre, en même temps qu'il arrêtrait le règlement n° 187/81, le Conseil déclarait que ce règlement était le dernier pris sur base de la méthode de 1976, qui devait par conséquent être révisée, et que la nouvelle méthode « exclura notamment toute indexation automatique et prévoira le principe de l'harmonisation avec les rémunérations nationales » (déclaration inscrite au procès-verbal de sa 685<sup>e</sup> session).

C'est contre ce règlement et le règlement n° 397/81 que la Commission a introduit le présent recours parvenu au greffe de la Cour, le 16 mars 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ou-

vrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable.

## II — Conclusions des parties

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

- « annuler en sa totalité le règlement n° 187/81 du Conseil du 20 janvier 1981;
- annuler les articles 1a, 2a, 2b et 11, alinéa 1, du règlement complémentaire n° 397/81 du Conseil du 10 février 1981;
- déclarer que les dispositions réglementaires dont il s'agit continueront de produire effet jusqu'au nouveau règlement à intervenir consécutivement à l'arrêt ».

Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

« de rejeter comme non fondé le recours de la Commission tendant à l'annulation en sa totalité du règlement n° 187/81 du Conseil du 20 janvier 1981, et des articles 1a, 2a, 2b et 11, alinéa 11, du règlement complémentaire n° 397/81 du Conseil du 10 février 1981 ».

## III — Moyens et arguments des parties

*Premier moyen*: « Violation de l'article 65, paragraphe 1, du statut, en ce que, à l'appui du règlement n° 187/81 et par voie de conséquence, à l'appui de diverses dispositions du règlement n°

397/81, le Conseil a tenu compte de 'la détérioration de la situation économique générale dans la Communauté, résultant notamment de l'augmentation du coût de l'énergie', alors que l'article 65, paragraphe 1, du statut lui imposait de mettre sa décision d'adaptation des rémunérations et pensions en conformité, non pas avec la 'situation économique', mais avec la 'politique économique et sociale' des Communautés.»

La Commission rappelle qu'aux termes de l'article 65, paragraphe 1, du statut, il incombe au Conseil d'apprécier «s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations». Or, la situation économique représenterait un ensemble de faits et de phénomènes, alors que la politique économique serait l'art ou la science d'infléchir une situation dans un sens déterminé au moyen de techniques diverses. Il conviendrait donc que, pour la période de référence juillet 1979/juin 1980, une attention particulière soit apportée aux «orientations de politique économique et sociale» telles que formulées par la Communauté dans le rapport économique annuel 1979/1980 (publié dans *Économie européenne*, n° 4, p. 14). Or, il est constant que de juillet 1979 à juin 1980, les orientations politiques de la Communauté en matière salariale, ainsi que les résultats de cette politique traduisent un taux d'accroissement en ce qui concerne la rémunération réelle des salariés, par salarié, de l'ordre de 1,35 %. Ce taux n'aurait été que de 0,65 % en ce qui concerne la période de référence juillet 1976/juin 1977, et de 0,95 % en ce qui concerne la période juillet 1977/juin 1978. Dans ces deux cas, la méthode de juin 1976 a pourtant été normalement appliquée et aucune diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des Communautés n'a été décidée.

La Commission en déduit que, lorsque la politique salariale de la Communauté va dans le sens d'un accroissement, même modique, du pouvoir d'achat des salariés, une diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des Communautés ne se situerait pas dans le cadre d'une telle politique. En conséquence, la diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des Communautés, réalisée par les règlements attaqués, interviendrait hors du «cadre de la politique économique et sociale des Communautés», telle que poursuivie durant la période juillet 1979/juin 1980. Une telle décision ne répondrait plus à l'exigence statutaire, selon laquelle la décision d'adaptation des rémunérations serait à prendre de manière appropriée — c'est-à-dire adéquate, adaptée, en harmonie — par rapport au cadre de cette politique.

Le Conseil estime, tout d'abord, qu'en tenant compte de la détérioration de la situation économique générale dans la Communauté, au cours de la période de référence, il se serait appuyé sur le point 4 de la méthode de juin 1976, intitulé «facteurs généraux d'ordre économique et social». Dans ces conditions, l'existence de ce point 4 et la prise en considération des facteurs en question seraient cohérentes avec l'exigence de l'article 65, paragraphe 1, selon laquelle l'appréciation devrait se faire «dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés».

En outre, la prise en considération de tels facteurs ne serait pas contraire à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, 2<sup>e</sup> phrase. En effet, il résulterait des termes de cet article: «sont notamment pris en considération . . .», que la prise en considération de facteurs généraux d'ordre économique et social, autres que les deux

facteurs expressément mentionnés au point 4 de la méthode — produit intérieur brut par personne active et la masse salariale par salarié —, ne serait pas contraire à ce point de la méthode.

Le Conseil ne serait pas non plus contraint à ne prendre en considération que les indications fournies par la Commission dans son rapport pour l'examen annuel du niveau des rémunérations.

Par ailleurs, en décidant s'il est approprié de procéder à une adaptation des rémunérations à la lumière des éléments d'information dont la méthode fait mention, le Conseil devrait se situer «dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés». Or, «dans le cadre» étant une expression souple et «la politique économique et sociale des Communautés» étant une notion de vaste envergure, il serait, selon le Conseil, contraire au libellé et à l'économie de l'article 65, paragraphe 1, de prétendre que le membre de phrase en question — combiné avec telle ou telle phrase des orientations de politique économique destinées aux États membres, ou avec tel ou tel chiffre relatif à l'évolution du pouvoir d'achat constatée au cours de la période de référence — aurait l'effet de restreindre d'une façon précise la marge de pouvoir discrétionnaire du Conseil.

A cet égard, le Conseil rappelle la jurisprudence de la Cour concernant l'étendue du pouvoir d'appréciation dont dispose une institution lorsqu'il s'agit d'évaluer une situation économique complexe, ainsi que le rôle du juge contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence (voir, notamment, l'arrêt du 25. 5. 1978, affaire 136/77, Recueil p. 1245).

Quant à l'argumentation de la Commission, selon laquelle il ressortirait des orientations de politique économique et sociale formulées par la Communauté dans le rapport économique annuel 1979/1980 que la politique des rémunérations devrait être limitée au maintien du pouvoir d'achat, le Conseil fait remarquer que cette orientation fixerait un plafond et que rien n'empêcherait les États membres de suivre une politique en matière salariale conduisant à des résultats inférieurs au plafond. D'autres extraits du rapport annuel pourraient d'ailleurs être cités à l'appui de cette thèse. Ainsi, le Conseil serait bien resté «dans le cadre» résultant de ces orientations.

La Commission rejette tout d'abord l'argument du Conseil selon lequel la méthode de 1976 lui permettrait de prendre en considération les «facteurs généraux d'ordre économique et social». En effet, la méthode ne constituant pas une norme statutaire ne saurait, dès lors, être interprétée dans un sens opposé à celui de la norme supérieure, en l'occurrence l'article 65, paragraphe 1, du statut. Au surplus, les éléments de fait mentionnés à cet endroit par le Conseil — le produit intérieur brut par personne active et la masse salariale — qui seraient les reflets d'une politique économique et sociale déterminée, iraient à l'encontre de la décision prise par le Conseil de diminuer en termes réels la rémunération globale moyenne des fonctionnaires, puisque ces deux indicateurs ont augmenté au cours de la période de référence.

Conscient de cette contradiction, le Conseil aurait voulu justifier sa décision en se fondant sur la «détérioration de la situation économique générale ... résultant, notamment, de l'augmentation du coût de l'énergie». Or, l'augmentation du coût de l'énergie serait une donnée de



fait constituant le résultat de la politique suivie par les États producteurs de pétrole et ne serait donc pas caractéristique de la politique économique et sociale des États membres.

Dans ces conditions, des «données factuelles sans rapport avec les politiques, salariales notamment, poursuivies et réalisées au sein des Communautés, apparaissent, dès lors, non pertinentes».

La Commission ne conteste pas que d'autres éléments puissent être pris en compte pour l'adaptation des rémunérations, mais à condition qu'ils soient l'expression de la politique suivie par les Communautés, ce qui ne serait pas le cas de l'augmentation du coût de l'énergie. La Commission rappelle, à ce sujet, que le premier choc pétrolier n'avait pas été mentionné en 1976.

En ce qui concerne l'interprétation de l'expression «dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés», la Commission soutient que cette expression implique l'existence de certaines limites, ce qui résulterait aussi bien de l'examen de la méthode de 1976 — plus particulièrement, de son paragraphe II, 4 —, que de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, l'arrêt du 5. 6. 1973, affaire 81/72, Commission/Conseil, Recueil p. 575 et, spécialement, l'attendu 8). La Commission en conclut que l'expression en cause impliquerait une limitation du pouvoir discrétionnaire du Conseil. En l'espèce, le Conseil serait «incontestablement» sorti du cadre de la politique économique et sociale des Communautés puisque, pour pouvoir prendre sa décision et diminuer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, il aurait pris en considération une situation

résultant d'une donnée de fait — le coût de l'énergie — n'ayant pas de lien direct avec ladite politique, alors que les indications prévues dans la méthode de 1976 — reflétant une augmentation du PIB et du pouvoir d'achat — auraient été systématiquement négligées.

La Commission conteste également l'enseignement que le Conseil tire de l'arrêt de la Cour de justice rendu dans l'affaire 136/77. Selon elle, cet arrêt concernerait une hypothèse différente de la présente espèce. En effet, dans celle-ci, il ne serait pas question d'évaluer une situation économique, mais de prendre acte des résultats et orientations de la politique économique. De toute manière, même si l'arrêt cité par le Conseil était pertinent en l'espèce, il conviendrait «d'en retenir que le juge peut vérifier si le pouvoir d'appréciation exercé par le Conseil n'est pas entaché d'erreur manifeste». Or, la Cour devrait nécessairement aboutir à cette conclusion en constatant que la décision du Conseil aboutit, en moyenne, à un abattement de 1,8 %, alors que la politique économique et sociale des Communautés durant la période de référence ne serait pas allée dans le sens d'une diminution des rémunérations réelles des salariés.

Enfin, en ce qui concerne le dernier argument du Conseil, selon lequel celui-ci aurait respecté le «cadre» de la politique économique et sociale des Communautés, en soutenant que le maintien du pouvoir d'achat constituerait un plafond et n'empêcherait pas une diminution, il s'agirait non seulement d'une interprétation pas correcte, mais, en plus, les faits économiques démontreraient que les États membres ont fait plus que maintenir le pouvoir d'achat, puisque la rémunération des salariés en terme réel s'est accrue de 1,35 % durant la période de référence.

La Commission conclut que, tant les orientations économiques que les résultats obtenus au cours de la période juillet 1979/juillet 1980, confirmeraient que le maintien du pouvoir d'achat des salariés a été assuré dans tous les États membres et qu'en n'accordant pas cette garantie, le Conseil aurait méconnu les dispositions de l'article 65, paragraphe 1, du statut.

Le Conseil estime, tout d'abord, qu'il ne serait pas question d'essayer d'interpréter la méthode de 1976 dans un sens opposé à celui de l'article 65. Au contraire, il résulterait du texte du deuxième alinéa de la partie introductive de la section 2 de la méthode de 1976 que les auteurs de celle-ci auraient implicitement reconnu le caractère imprécis de l'expression «dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés». Dans cette mesure, il appartiendrait, certes, au Conseil de tenir compte des grandes lignes d'une politique économique et sociale des Communautés, mais «dire qu'il y a une telle politique consistant d'éléments précis et que de tels éléments constituent un cadre rigide liant le Conseil en ce qui concerne sa décision, paraît à ce dernier contraire à la réalité et à l'intention du statut».

Le Conseil ne dépasserait les limites de son pouvoir d'appréciation que si on pouvait déterminer que la décision était clairement incompatible avec un des grands thèmes d'une telle politique, mais tel ne serait pas le cas en l'espèce.

En outre, contrairement à ce qu'affirme la Commission, il n'y aurait pas de véritable politique économique et sociale des Communautés. Seule une coordination des politiques économiques générales des États membres serait assurée par le Conseil au titre de l'article 145 du traité CEE.

L'interprétation du point 4 de la méthode de 1976 ne saurait conduire à

dénier au Conseil tout pouvoir d'appréciation et à introduire un automatisme qui serait, de l'avis du Conseil, «contraire à la lettre, à l'économie et à l'esprit de la disposition statutaire mise en cause». En effet, les deux éléments de fait expressément mentionnés au point 4 — PIB et masse salariale brute par salarié — ne donneraient pas seuls une image exacte et complète de la situation économique et sociale au sein de la Communauté ni des politiques économiques et sociales qui y sont poursuivies. Ainsi, l'augmentation du coût de l'énergie, l'augmentation du chômage seraient des éléments dont il conviendrait de tenir compte au même titre que l'augmentation des traitements publics nationaux, et il devrait d'ailleurs tempérer ce dernier critère.

Le Conseil soutient, en conséquence, qu'il n'aurait pas négligé les deux indicateurs dont il est expressément question au point 4, mais qu'il «a dû attribuer en même temps de l'importance à d'autres facteurs afin de dresser un tableau plus équilibré de la situation et de la politique y ayant trait».

Le Conseil soutient, par ailleurs, que l'arrêt cité par la Commission ne serait pas pertinent en l'espèce au motif qu'il se prononce sur la méthode de 1972, et que celle-ci serait très différente de celle de 1976. Quant à la pertinence de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire 136/77, le Conseil persiste — contrairement à ce qu'affirme la Commission — à croire «qu'il lui appartient d'évaluer tous les facteurs généraux d'ordre économique et social qui pourraient être considérés comme pertinents à l'égard de sa décision».

Enfin, le Conseil maintient sa thèse selon laquelle le texte de la phrase concernant les orientations de politique économique pour l'année 1980 fixerait un plafond indicatif, plafond constitué par «la moyenne» pour l'ensemble de la Communauté, ce qui autoriserait la

possibilité de varier par rapport à cette moyenne. Ainsi, la Commission aurait tort en prétendant qu'il s'agit de maintenir, en tout cas, le niveau des revenus réels.

En conséquence, le Conseil considère qu'il ne serait pas sorti du cadre de la politique économique et sociale des Communautés en raison du seul fait «qu'il est resté d'une façon progressive, selon le niveau des rémunérations, en dessous d'un tel plafond fixé par lui-même pour les États membres».

*Deuxième moyen:* «Violation de l'article 65, paragraphe 1, du statut, en ce que les règlements attaqués consacrant, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1980, une diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires européens, sont à l'opposé de la politique salariale suivie durant la période de référence juillet 1979/juin 1980 au sein des fonctions publiques nationales, alors que la disposition statutaire en cause imposait au Conseil de prendre en considération 'l'augmentation éventuelle du traitement public'».

Selon la Commission, la disposition en cause correspondrait non pas à un vœu statutaire vague et sans grande portée, mais à une obligation précise inscrite au statut et selon laquelle l'augmentation des traitements publics nationaux constituerait une donnée impérative en matière d'adaptation annuelle des rémunérations communautaires. Lorsque ce paramètre montre une amélioration du pouvoir d'achat en termes réels de l'ordre de 0,2 % en moyenne, ce serait le méconnaître «et en même temps violer la disposition statutaire qui prescrit de se référer à ce paramètre que de diminuer ce pouvoir d'achat réel».

Quant à l'argument du Conseil, selon lequel une obligation de «prendre en

considération» un certain élément ne saurait créer une obligation, en vertu de laquelle l'élément en cause assume un caractère déterminant à l'égard de la décision à prendre lorsqu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, et, qu'en outre, l'élément en cause ne serait pas le seul à devoir être pris en considération, la Commission soutient que cette thèse impliquerait que le Conseil devrait prendre connaissance de l'augmentation des traitements publics intervenus dans les États membres sans en tirer de conséquence dans la détermination de la rémunération des fonctionnaires des Communautés européennes, puisque, «à l'évidence», cet élément aurait été totalement négligé.

La thèse du pouvoir discrétionnaire ne saurait pas davantage être retenue puisqu'à l'article 65, paragraphe 1, il est précisé que «le Conseil devra prendre en considération certains éléments».

La Commission ne conteste pas que le Conseil aurait pu tenir compte d'autres éléments, mais elle soutient que, d'une part, les «nécessités du recrutement» ne constitueraient pas un élément pertinent en l'espèce au regard de la motivation des règlements litigieux et, d'autre part, que le Conseil n'aurait pas davantage tenu compte de la politique économique et sociale.

Enfin, la Commission est d'avis que l'arrêt rendu dans l'affaire 72/74 serait pertinent pour la présente espèce quoique rendu sous l'empire de la méthode de 1972. En effet, selon la Commission, le Conseil aurait admis lui-même que la méthode de 1972 cadrerait avec les dispositions de l'article 65 du statut des fonctionnaires et qu'il s'agissait d'un système destiné à assurer un parallélisme avec l'évolution des traitements publics. Or, comme ce principe

du parallélisme fut abandonné en janvier 1981 dans les faits, il s'en déduirait que la décision prise sous la forme des règlements attaqués ne cadrerait plus avec la disposition statutaire citée. Il serait, en outre, indifférent que l'arrêt cité ait porté sur la méthode de 1972, car, dans la méthode de 1976, le Conseil aurait repris et confirmé le principe du parallélisme.

Le *Conseil* souligne tout d'abord que sa thèse ne reviendrait pas à soutenir que l'expression «prendre en considération» consisterait à se limiter à prendre connaissance de l'augmentation des traitements publics dans les États membres sans en tirer ensuite la moindre conséquence du point de vue concret, et il répète qu'il s'agirait d'un élément important de l'appréciation à faire, mais que cet élément n'en serait qu'un parmi d'autres et qu'il ne saurait l'emporter automatiquement sur ces derniers.

Il conteste que l'élément en cause ait été totalement négligé puisqu'au deuxième considérant du règlement n° 187/81, il est fait état des propositions de la Commission et que l'augmentation proposée par celle-ci de 3,3 % aurait été accordée aux fonctionnaires et agents dont la rémunération est la moins élevée, les autres ayant bénéficié d'une augmentation identique en valeur absolue. Selon le Conseil, ce résultat serait cohérent avec les politiques économiques et sociales suivies dans la Communauté, «car il y a eu freinage des augmentations des rémunérations les plus élevées dans la plupart des États membres».

En ce qui concerne la pertinence de l'arrêt rendu dans l'affaire 72/74, le Conseil répète que l'article 65 du statut n'impliquerait nullement que la méthode de 1976, qui laisserait délibérément au

Conseil une plus grande marge d'appréciation, ne soit pas, elle aussi, compatible avec cette disposition et qu'elle ne «cadre» pas avec cette dernière.

Le Conseil conteste enfin la thèse de la Commission consistant à soutenir qu'il résulterait des termes de l'article 65, paragraphe 1, qu'un principe de parallélisme absolu et annuel se trouverait inscrit au statut, au motif que, dans ce cas, la méthode de 1976 serait en grande partie superflue et même contraire au statut.

*Troisième moyen:* «Violation du droit coutumier né de l'application de l'article 65, paragraphe 1, du statut, en ce que les règlements attaqués marquent une rupture dans une longue pratique, source de droit coutumier, et conduisant le Conseil, à l'occasion de la mise en œuvre annuelle de l'article 65, paragraphe 1, du statut, à adapter les rémunérations de manière, initialement, à au moins sauvegarder le maintien du pouvoir d'achat, puis, dès avant 1970, de manière à faire varier ce pouvoir d'achat en fonction du relèvement du niveau des revenus réels constaté dans la Communauté, notamment au sein des administrations publiques.»

Selon la *Commission*, il résulterait de l'ensemble des développements sous les deux premiers moyens que l'objet des deux méthodes de 1972 et 1976 aurait été de permettre la réalisation d'un double but déjà admis dans la pratique auparavant, à savoir que les adaptations annuelles des rémunérations «ne devaient pas seulement viser à l'aménagement des traitements en fonction de l'augmentation du coût de la vie, mais devaient également faire bénéficier les fonctionnaires et agents du relèvement du niveau

des revenus constaté dans la Communauté».

Ainsi serait né un droit coutumier qui aurait été violé par les règlements attaqués dans la mesure où ce droit coutumier postulait un relèvement des rémunérations réelles des fonctionnaires des Communautés, alors que lesdits règlements diminuent ces rémunérations réelles.

Le Conseil, tout en admettant qu'un droit non écrit que l'on pourrait qualifier de «droit coutumier» ait tendance à se former graduellement, estime néanmoins que jusqu'ici la Cour «n'a jamais expressément admis l'existence de règles coutumières de droit communautaire résultant d'une longue pratique».

En outre, dans la présente espèce, étant donné que des dispositions communautaires écrites existent — l'article 65, paragraphe 1, du statut, complété par la méthode de juin 1976 —, le Conseil se pose la question de savoir si la pratique invoquée par la Commission a «l'effet de restreindre la liberté d'appréciation que l'autorité posséderait en vertu du texte en cause». Or, répondre par l'affirmative à cette question imposerait que soit démontré, au préalable, qu'il existe une concordance des droits nationaux des États membres relative au principe en question. Ce serait à la requérante d'en apporter la preuve.

De toute manière, le fait d'avoir suivi une politique fondée sur certains éléments factuels ne saurait empêcher postérieurement le Conseil de prendre également en considération d'autres éléments pouvant tempérer l'influence

des premiers. En outre, dans la méthode de 1976 — plus précise que le texte de l'article 65, paragraphe 1 —, le Conseil a introduit le point 4: «Facteurs généraux d'ordre économique et social».

Le fait de n'avoir pas pris en considération ce facteur durant les quatre premières années d'application de cette méthode ne l'empêcherait pas de le faire à l'occasion de l'examen portant sur l'année 1980, étant donné que la Cour a jugé que «la caducité des dispositions du traité ne se présume pas» (arrêt du 14. 12. 1971, affaire 7/71, Recueil p. 1004). D'ailleurs, une pratique suivie pendant une si courte période ne saurait créer la confiance légitime d'exclure les facteurs en question lors de l'examen portant sur 1980.

Selon la Commission, il n'existerait aucun obstacle à ce que la Cour s'inspire des ordres juridiques nationaux pour consacrer la notion de droit coutumier, ce qui constituerait d'ailleurs la thèse de la doctrine et qui ressortirait de l'arrêt du 17 décembre 1970 (affaire 30/70, Scheer, Recueil p. 1197 et, notamment, de son attendu 15) dans lequel la Cour pour repousser un argument tiré de l'inégalité d'une procédure se serait fondée sur «la pratique constante des autorités communautaires». Or, la coutume serait «une pratique générale, correspondant aux besoins du groupe social dans lequel elle est en vigueur, ancienne, constante et notoire». En l'espèce, la pratique, existant depuis plus de dix ans, constituerait une coutume.

La Commission soutient, en outre, que, sur le plan des principes, une coutume pourrait s'opposer à la loi, mais de toute manière, en l'espèce, la coutume confirmerait l'article 65, paragraphe 1.

En ce qui concerne l'argumentation du Conseil concernant l'application de la méthode de 1976 entre 1976 et 1980, la Commission soutient que, contrairement aux affirmations du Conseil, les «facteurs généraux d'ordre économique et social» auraient bien été pris en considération durant cette période. En effet, toutes les décisions prises en matière de rémunération l'auraient été en utilisant les deux critères du PIB par personne occupée et de la masse salariale brute par salarié. Au contraire, en 1981, le Conseil serait sorti de la légalité en ne se fondant que sur une situation de fait étrangère à l'évolution des politiques économiques et sociales, alors que l'ensemble des critères allait dans le sens opposé à la décision prise.

Par ailleurs, l'utilisation de l'expression «à la lumière de» dans la méthode de 1976, au lieu de l'expression «sur base de» figurant à l'article 65 du statut, ne saurait élargir la liberté d'appréciation du Conseil délimitée par ledit article 65. En effet, même à supposer que le Conseil puisse déterminer l'importance relative de chaque élément d'information, comment pourrait-on expliquer que «la décision finale aboutisse à une diminution du pouvoir d'achat, alors qu'aucune des données pertinentes ne va dans ce sens»? Et la circonstance que le coût de l'énergie ait augmenté de façon sensible ne saurait aller à l'encontre du droit coutumier.

Le Conseil précise, en ce qui concerne l'existence d'un droit coutumier, qu'à son avis, «dans les ordres juridiques de certains États membres, la pratique d'une autorité administrative ne peut pas conduire à modifier le sens clair d'une disposition législative». Il maintient également qu'en l'espèce, une telle

coutume serait contraire à l'article 65, paragraphe 1.

En ce qui concerne l'application de la méthode de 1976, le Conseil précise que, certes, il a pris ces facteurs en considération pendant les quatre années, mais il n'a pas estimé qu'ils étaient de nature à l'amener à modifier les conséquences qu'il a tirées des autres éléments de la méthode, alors qu'en janvier 1981, la dégradation de la situation économique générale l'aurait conduit à agir différemment.

L'utilisation, dans la méthode de 1976, de l'expression «à la lumière de» aurait effectivement conféré au Conseil une liberté d'appréciation quant à l'importance relative à attribuer à chacun des éléments d'information, liberté qui ne serait pas contraire aux termes de l'article 65 du statut. En outre, le fait que le Conseil n'ait pas réagi au premier choc pétrolier de 1973/1974 ne serait pas «une bonne raison pour dire qu'il ne pouvait pas le faire dans les circonstances se présentant lorsqu'il a pris sa décision en janvier 1981», dans la mesure où il aurait prévu la nécessité éventuelle de tenir compte de tels éléments à l'avenir, en marquant son accord sur une méthode lui laissant une plus grande marge d'appréciation que celle beaucoup plus contraignante de 1972.

*Quatrième moyen:* «Violation de la méthode de juin 1976 et méconnaissance de la légitime confiance qu'elle a engendrée, en ce que les règlements attaqués, prétendument adoptés — mais pour la dernière fois — en application de cette méthode, ont pour effet de mettre en échec le 'principe de base' du parallélisme énoncé à la méthode.»

La Commission estime que les méthodes arrêtées par le Conseil auraient une portée obligatoire. Aussi, le personnel détiendrait le droit d'obtenir une adaptation de ce droit pécuniaire dans des conditions respectant, tout à la fois le «principe de base» inscrit en préambule de la méthode de 1976, et aussi «les critères et techniques d'adaptation» définis dans ce texte à l'effet d'assurer la sauvegarde du principe de base au niveau de sa mise en œuvre pratique. Même à supposer que le Conseil, ainsi qu'il le soutient, pourrait être autorisé dans certaines circonstances à déroger à ses engagements antérieurs inscrits dans la méthode, la Commission estime que cette possibilité de dérogation serait sans intérêt en l'espèce, «puisque le Conseil soutient n'avoir pas dérogé à ses engagements et a expressément déclaré que les règlements attaqués étaient pris sur la base de l'actuelle méthode de 1976».

Le Conseil étant ainsi tenu d'observer les critères déterminés, il en découlerait, pour le personnel, le droit de bénéficier d'une rémunération déterminée à partir desdits critères.

Quant à la thèse du Conseil, selon laquelle le présent moyen ne soulèverait pas une question relative au respect de la légalité au niveau des mesures d'exécution, au motif que la méthode et les décisions annuelles seraient, toutes deux, des mesures d'exécution adoptées sur la base unique de l'article 65 du statut, la Commission fait valoir que la méthode de 1976 et les décisions annuelles ne constitueraient pas des normes de rang égal.

La Commission estime, par ailleurs, que le «principe du parallélisme» constituerait plus qu'une simple déclaration d'intention, dans la mesure où le Conseil lui-même aurait affirmé que ledit principe est constitutif de confiance légitime dans le chef des fonctionnaires. Donc, en inscrivant ce principe dans la méthode de 1976, «le Conseil n'a fait que constater l'existence d'une politique salariale dont le fondement se trouve dans le statut et à laquelle s'est conformée une longue pratique, ainsi que la Cour l'a rappelé à deux reprises».

En ce qui concerne la thèse du Conseil selon laquelle ce principe devrait donner lieu à une appréciation souple et à moyen terme, la Commission soutient que, dans la mesure où le principe en cause trouve son fondement dans l'article 65 du statut qui prévoit un *examen annuel* des rémunérations, il doit s'apprécier selon la même périodicité. Donc, l'exigence de parallélisme aurait une portée annuelle. La thèse du «parallélisme à moyen terme» ne serait pas non plus défendable puisqu'il serait acquis que l'atteinte au principe du parallélisme ne pourrait être ultérieurement compensée. Selon la Commission, il serait en effet acquis que la baisse de 1,8 % opérée sur les rémunérations en 1980 ne serait pas rattrapée ultérieurement. Certes, l'augmentation durant la période 1976/1979 a été effectuée, à la fois en appliquant un pourcentage et une augmentation linéaire, mais il n'en resterait pas moins que le principe du parallélisme au niveau de l'ensemble des fonctionnaires aurait été respecté puisque l'«enveloppe globale» à répartir aurait été calculée sur base d'un pourcentage établi suivant le principe du parallélisme annuel. L'augmentation proportionnellement plus importante accordée à plusieurs reprises aux fonctionnaires et agents des catégories moins élevées ne serait pas justifiée par la nécessité d'ap-

plier le principe du parallélisme avec une certaine souplesse, mais résulterait de la volonté de contenir l'éventail des salaires dans certaines limites.

La Commission ajoute encore, en ce qui concerne l'appréciation du principe à moyen terme que, pour l'avenir, le Conseil souhaiterait appliquer un principe différent, à savoir un principe d'harmonisation avec les rémunérations des administrations nationales. En conséquence, l'abattement de 1,8 % opéré au titre de 1980 ne saurait être rattrapé. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que le Conseil s'engage, dès à présent, à faire en sorte que le pourcentage d'augmentation non accordé en 1981 soit restitué dans les cinq ans à venir.

En dernier lieu, la Commission soutient que le droit de méconnaître la méthode invoquée par le Conseil au nom d'un intérêt public péremptoire serait en contradiction avec l'affirmation du Conseil selon laquelle il n'a fait qu'appliquer la méthode en vigueur en prenant les règlements litigieux. En outre, cet intérêt public péremptoire ne figurerait pas dans les considérants du règlement n° 187/81 et, sur le fond, la Commission se demande comment, sur le plan économique, une mesure entraînant la réduction du pouvoir d'achat, appliquée à environ 20 000 fonctionnaires et pensionnés, pourrait être susceptible de modifier de quelque façon que ce soit les taux d'inflation.

Le Conseil admet que le personnel avait droit à la protection de la confiance légitime engendrée par l'adoption de la méthode de 1976 et que lui-même était soumis à une obligation corrélatrice. Néanmoins, il en conteste le caractère absolu. Laissant cette question à l'appréciation de la Cour, le Conseil estime, de

toute manière, que quelle que soit l'analyse correcte des droits et obligations en cause, la question de fond — la violation ou non du principe de base de la méthode — reste la même.

A ce sujet, le Conseil signale que, selon lui, le statut ne comporterait pas un système d'indexation automatique. En conséquence, il « n'accepte pas que le principe de parallélisme annuel se trouve inscrit à l'article 65 du statut ». Le Conseil maintient que le paragraphe 1 de la méthode ne constituerait qu'une déclaration d'intention en ce qui concerne la politique à suivre, le but à atteindre à moyen terme. Donc, selon lui, le principe doit être interprété avec une certaine souplesse et examiné sur une période d'au moins cinq ans.

En déduisant de l'article 65 une périodicité annuelle pour l'application de l'exigence de parallélisme, la Commission ignorerait les mots « à moyen terme » figurant à ce principe, tels qu'énoncés en décembre 1972 et dans la méthode de 1976. Le Conseil répète également qu'un principe de parallélisme à moyen terme ne saurait par sa nature même se concrétiser annuellement.

En ce qui concerne la méthode future, le Conseil confirme que le système d'un « prélèvement de crise » d'une durée de cinq ans sera introduit, mais un tel prélèvement devrait être écarté de tout examen relatif à l'application du principe de parallélisme pendant la période d'application de la nouvelle méthode. Le Conseil estime également qu'il n'aurait pas à donner, dès à présent, l'assurance que le pourcentage d'augmentation de la rémunération non accordé en 1981 sera restitué dans les cinq ans à venir car, selon lui, il conviendrait d'attendre le déroulement de l'application de la nouvelle méthode pendant cette période.



Pour ces raisons, le Conseil «conclut que la question soulevée par le présent moyen ne peut être définitivement tranchée en ce moment-ci et qu'elle est, dès lors, prématurée». Dans ces conditions, l'hypothèse concernant la possibilité pour le Conseil de pouvoir déroger à la méthode, au nom d'un intérêt public péremptoire, serait hypothétique.

*Cinquième moyen:* «Violation de la méthode de juin 1976 et méconnaissance de la légitime confiance qu'elle a engendrée, en ce que les règlements attaqués, prétendument adoptés — mais pour la dernière fois — en application de cette méthode, font, pour écarter l'application des trois premiers critères d'appréciation énoncés à la méthode, prévaloir le quatrième critère d'appréciation dans des conditions erronées en droit.»

La Commission répète son argumentation développée sous les premier et deuxième moyens concernant la différence entre «politique économique et sociale» des États membres et «situation économique générale». Elle se fonde sur cette démonstration pour soutenir que l'application faite du quatrième critère — les facteurs généraux d'ordre économique et social — par le Conseil apparaîtrait entachée d'excès de pouvoir et d'erreur de droit. Cet excès de pouvoir aurait, dès lors, trait à la motivation erronée en droit, servant de base au règlement attaqué. Or, en retenant cette motivation, le Conseil aurait méconnu la règle de la protection de la confiance légitime. Ce serait en vain que pour se justifier de n'avoir pas respecté les critères définis à la méthode que le Conseil exciperait du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 65 du statut, afin de justifier la prise en considération d'autres données économiques et sociales. Par ailleurs, ces critères non prévus par la méthode de 1976 auraient, en plus, été inexactement

interprétés dans des conditions erronées en droit par le Conseil, notamment en ce qui concerne la prétendue volonté de prendre en considération l'augmentation du taux de chômage et celle de lutter contre l'inflation.

La Commission précise enfin que, de toute manière, ces critères ne pouvaient être pris en considération par le Conseil pour opérer des adaptations de rémunération dans un sens opposé à celui qui résulte tant des orientations que des résultats de la politique économique et sociale des Communautés.

Le Conseil répète qu'il lui était loisible de prendre en considération, non seulement les deux critères expressément mentionnés au point 4 de la méthode, mais également d'autres facteurs de nature macro-économique, caractéristiques de la politique économique et sociale des États membres, surtout que ces deux critères ne donneraient pas un aperçu adéquat de la situation économique et sociale et des politiques menées pour y faire face. Ainsi, il serait tout à fait logique et justifié de tenir compte de l'aggravation du taux de chômage et du renchérissement du coût de l'énergie, notamment des produits pétroliers, durant la période de référence.

En conséquence, le Conseil soutient que l'application faite du point 4 de la méthode de 1976 ne serait nullement entachée d'excès de pouvoir ou d'erreur de droit manifeste et qu'il n'aurait pas méconnu la règle de la protection de la confiance légitime.

En outre, le Conseil maintient que l'appréciation globale dont fait état le troisième considérant du règlement n° 187/81, à savoir que la situation écono-

mique générale de la Communauté, au cours de la période de référence, s'est détériorée, «n'admet pas de doute».

*Sixième moyen:* «Appréciation erronée des faits et violation du principe de proportionnalité, en ce que l'abattement opéré par le Conseil, notamment au titre de l'augmentation du coût de l'énergie, sur le taux de relèvement des rémunérations, tel que proposé par la Commission, est hors de proportion avec l'ampleur réelle de l'augmentation du coût de l'énergie (rapporté au PIB moyen de la Communauté), durant la période de référence juillet 1979/juin 1980; et en tout cas, absence d'une motivation précise permettant le contrôle de l'égalité de la part de la Cour, pour le cas où une quote-part de cet abattement correspondrait à des circonstances de fait concourant à la détérioration de la situation économique, mais cependant distinctes de l'augmentation du coût de l'énergie.»

La Commission présente ce moyen à titre subsidiaire. Elle s'offre de démontrer, le cas échéant par voie d'expertise contradictoire que, durant la période de référence, l'augmentation du coût de l'énergie mise en parallèle avec l'augmentation moyenne du PIB en Europe, serait loin d'atteindre le taux de 1,8 % de ce PIB, taux qui est celui de l'abattement opéré par le Conseil. Selon elle, cette augmentation du coût de l'énergie correspondrait tout au plus à un pourcentage de 1,17 % du PIB annuel. Dans ce cas, ou l'abattement de 1,8 % opéré par le Conseil serait intervenu par suite d'une appréciation erronée des faits et en violation du principe de proportionnalité, ou il aurait «englobé, en sus de l'augmentation du coût de l'énergie, d'autres circonstances de fait concourant à la dé-

térioration de la situation économique, mais non explicité».

Dans cette seconde hypothèse, le règlement n° 187/81 serait insuffisamment motivé, dès lors que le Conseil n'a pas explicité les circonstances de fait — autres que l'augmentation du coût de l'énergie — concourant, selon lui, à la détérioration de la situation économique.

Quant à la thèse du Conseil, selon laquelle l'augmentation du coût de l'énergie ne serait que la cause principale de la détérioration de la situation économique générale et que ce serait de cette détérioration dans son ensemble qu'il aurait été tenu compte, la Commission persiste à déclarer que cette dernière notion recouvrirait des éléments — notamment, l'évolution du taux de chômage et du taux d'inflation — dont l'incidence ne serait pas explicitée et qui, au surplus, pris séparément, ne justifieraient nullement la décision prise.

Le fait que le Conseil, tout en reconnaissant le caractère sommaire de la motivation, la justifie en invoquant la participation de la Commission au processus d'élaboration de la décision, ne serait pas pertinent en l'espèce, puisque: premièrement, la motivation aurait, non seulement, dû faire apparaître les éléments pris en considération, mais également la méthode selon laquelle leur incidence était traduite dans les chiffres; deuxièmement, les objectifs poursuivis n'y figureraient pas, notamment la lutte contre l'inflation; troisièmement, l'exigence de motivation posée par la jurisprudence de la Cour ne serait pas respectée et, quatrièmement, la participation de la Commission au processus d'élaboration ne lui aurait pas permis de connaître ni les

éléments précis pris en considération par le Conseil, ni la méthode selon laquelle leur incidence s'était traduite de manière chiffrée.

Le Conseil soutient, tout d'abord, qu'il ressortirait du troisième considérant du règlement n° 187/81 que l'augmentation du coût de l'énergie ne serait mentionnée qu'en tant que cause principale de la détérioration de la situation économique générale et que ce serait principalement de cette détérioration, dans son ensemble, que le Conseil aurait tenu compte. Le Conseil insiste, à ce propos, sur le fait que l'évolution du taux de chômage et du taux d'inflation démontrerait amplement que la situation économique générale se serait gravement détériorée au cours de la période de référence. Ainsi, il n'aurait pas méconnu le principe de proportionnalité, puisque la détérioration en cause justifierait amplement la modération de l'ajustement des rémunérations qu'il s'est vu obligé d'opérer en janvier 1981. Certes, une telle modération constitue une innovation par rapport aux ajustements des années précédentes, mais, en l'espèce, la situation ayant évolué graduellement, le problème s'est posé pour l'autorité habilitée à prendre des décisions périodiques, de savoir à quel moment elle devait réagir pour tenir compte du changement. Or, en procédant comme il l'a fait dans le règlement litigieux, le Conseil est d'avis que la modération imposée ne serait pas disproportionnée par rapport à la gravité de la détérioration de la situation économique générale.

En ce qui concerne la prétendue insuffisance de motivation, le Conseil, après avoir procédé à l'examen du considérant en cause, soutient qu'il n'aurait été nécessaire ni de préciser les aspects parti-

culiers de la détérioration de la situation économique générale qui seraient, dans leur grande ligne, bien connus, ni, surtout, d'essayer de chiffrer leurs implications pour l'ajustement de la rémunération des fonctionnaires. Donc, il s'agirait d'une motivation sommaire, mais suffisante. Elle serait d'autant plus suffisante que la Commission aurait participé à l'élaboration de la décision litigieuse (voir en ce sens l'arrêt du 14. 1. 1981, affaire 819/79, république fédérale d'Allemagne/Commission, Recueil p. 21).

*Septième moyen:* « Violation de l'article 65, paragraphe 2, du statut, et méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires et de l'obligation qui en découle d'assurer à ceux-ci, au moyen de la rémunération, un pouvoir d'achat équivalent, quel que soit le lieu d'affectation, en ce que les règlements attaqués, adaptant les rémunérations des pensions, uniformément à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1980 et adaptant, en conséquence, à compter de cette même date, les coefficients correcteurs valables pour les pays autres que la Belgique et le Luxembourg, ne font pas droit à la proposition de la Commission tendant à adapter dès le 1<sup>er</sup> avril 1980, les coefficients correcteurs valables pour 11 pays à haute inflation. »

La Commission soutient qu'en refusant de faire droit à sa proposition, fin 1980, d'adopter trimestriellement les coefficients correcteurs valables pour 11 pays connaissant un taux d'augmentation du coût de la vie particulièrement important — 10 % et plus en six mois —, le Conseil aurait méconnu l'article 65, paragraphe 2, tel qu'il peut être interprété à la lumière de la pratique suivie jusqu'alors.

La décision du Conseil en cette matière méconnaîtrait également gravement le principe d'égalité de traitement qui, appartenant aux principes fondamentaux du droit communautaire et constituant donc une règle supérieure de droit, mettrait l'autorité administrative dans l'obligation de ne pas appliquer une disposition statutaire précise qui mettrait en échec le principe d'égalité. A fortiori, ce principe s'imposerait dans l'hypothèse présente, où le Conseil adopte une « mesure d'exécution de nature plus administrative que normative », ce que constituerait, selon la Commission, l'adaptation des rémunérations, ou celle des coefficients correcteurs.

La Commission fait observer, au surplus, que le problème posé par la présente espèce ne serait pas de constater que la pratique aurait été, en général, de se limiter à des adaptations semestrielles — et non trimestrielles —, mais « de juger de la légalité de cette pratique, au regard de l'article 65, paragraphe 2, du statut, et surtout du principe de l'égalité de traitement ».

En conséquence, la Commission soutient que l'argument du Conseil — tiré des impératifs de la lutte contre l'inflation — ne serait pas pertinent dans cette affaire.

Le Conseil s'attache essentiellement à montrer qu'il ne serait pas possible de constater l'existence d'une pratique en ce qui concerne les adaptations trimestrielles et, même si, dans le passé, le Conseil aurait considéré une hausse semestrielle de x % comme une variation sensible méritant une adaptation semestrielle à due concurrence des coefficients correcteurs, il ne serait néanmoins pas tenu de considérer une hausse trimes-

trielle du même ordre de grandeur comme nécessitant une adaptation trimestrielle des coefficients correcteurs en cause, sinon son pouvoir d'appréciation, quant aux mesures à prendre et à leur date d'effet, serait réduit à néant.

En outre, tout en admettant la nécessité de maintenir un pouvoir d'achat équivalent quel que soit le lieu d'affectation, le Conseil estime être dans son droit d'adapter les traitements des fonctionnaires et agents communautaires, au plus deux fois par an, parce que, premièrement, il n'aurait jamais admis un système d'indexation automatique des traitements et, deuxièmement, si la compensation du taux d'inflation était instaurée dans un ou plusieurs États membres, il n'y aurait aucune raison de refuser pareille pratique dans les pays où les institutions ont leur siège; or, le Conseil estime que l'article 65, paragraphe 2, ne lui imposerait pas de compenser à des dates aussi rapprochées des hausses du coût de la vie, même si cela pourrait amener à des distorsions temporaires dans l'équivalence du pouvoir d'achat.

#### IV — Procédure orale

A l'audience du 11 mai 1982, la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Griesmar, en qualité d'agent, assisté par M<sup>e</sup> Jacob, avocat au barreau de Bruxelles, et le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Gordon-Smith, directeur général au service juridique du secrétariat général du Conseil, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales et ont répondu aux questions posées par la Cour.

La Cour a également entendu en réponse à certaines questions posées par elle, M. Werden, chef de division à l'Office statistique et chargé, chaque année, de faire le rapport sur l'article 65 du statut, pour la Commission, en qualité d'expert.

15 jours et si possible dans un document commun, une réponse chiffrée à la question suivante: «Quel serait le coût budgétaire chiffré, si la Cour suivait les thèses défendues par la Commission?»

La Cour a également décidé que les parties devaient fournir dans un délai de

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 juin 1982.

### En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 mars 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation, premièrement, du règlement (Euratom/CECA/CEE) n° 187/81 du Conseil, du 20 janvier 1981, portant adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (publié au JO L 21, p. 18, et remplacé par le texte publié au JO L 130, p. 26); deuxièmement, des articles 1a, 2a, 2b et de l'article 11, alinéa 1, du règlement (Euratom/CECA/CEE) n° 397/81 du Conseil, du 10 février 1981, portant fixation du tableau des traitements, ainsi que des autres éléments de rémunération, suite au règlement n° 187/81, en tant qu'ils sont la conséquence de ce dernier règlement (publié au JO L 46, p. 1, et remplacé par le texte publié au JO L 130, p. 28).
- 2 Le tableau des traitements ainsi arrêté par le Conseil révèle que cette institution a décidé à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1980 une augmentation du traitement mensuel de base pour tous les fonctionnaires et autres agents d'un montant en termes nets de 1 107 BFR; en prenant cette décision, le Conseil n'a suivi que très partiellement la proposition de la Commission. Celle-ci proposait d'incorporer dans la grille des traitements de base une majoration de chacun des échelons de ces traitements à concurrence de 3,3 %, à savoir 3,1 % au titre de l'augmentation du coût de la vie telle que constatée dans le royaume de Belgique et au grand-duché de Luxembourg et 0,2 % correspondant à la moyenne de l'augmentation du pouvoir d'achat, telle que constatée au niveau des rémunérations publiques nationales durant la période du 1<sup>er</sup> juillet 1979

au 30 juin 1980. Le Conseil n'a suivi la proposition de la Commission qu'en ce qui concerne les fonctionnaires et agents dont la rémunération est la moins élevée, c'est-à-dire ceux du grade D4, échelon 1, et n'a accordé aux autres membres du personnel que le même montant, ramenant ainsi l'augmentation globale moyenne des traitements nominaux de l'ensemble des fonctionnaires et autres agents à 1,5 %. En outre, le Conseil n'a pas non plus fait droit à la proposition de la Commission tendant à l'adaptation trimestrielle des coefficients correcteurs pour divers pays d'affectation atteints par des hausses particulièrement importantes du coût de la vie.

- 3 Selon la Commission, le Conseil en adoptant cette solution aurait rompu avec une longue pratique qui s'était attachée à respecter les termes de la méthode d'adaptation des rémunérations telle qu'arrêtée par le Conseil le 29 juin 1976 et violé ainsi l'article 65, paragraphe 1, du statut de même que les principes de la confiance légitime et de la proportionnalité, et négligé l'exigence d'une motivation précise; en outre, en ce qui concerne le règlement n° 397/81, il aurait violé l'article 65, paragraphe 2, du statut et méconnu le principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires.
- 4 Avant d'examiner les différents moyens invoqués par la Commission au soutien de sa demande, il y a lieu de rappeler les antécédents du litige.

#### Les antécédents du litige

- 5 Aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article 65 du statut des fonctionnaires,
  - «1. Le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés. Cet examen aura lieu en septembre sur base d'un rapport commun présenté par la Commission et fondé sur la situation, au 1<sup>er</sup> juillet et dans chaque pays des Communautés, d'un indice commun établi par l'Office statistique des Communautés européennes en accord avec les services nationaux de statistiques des États membres.

Au cours de cet examen, le Conseil étudie s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de

procéder à une adaptation des rémunérations. Sont notamment prises en considération l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement.

2. En cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif.»
6. A partir de l'examen annuel des rémunérations de 1966, il avait été convenu que ces adaptations ne devaient pas seulement viser à l'aménagement des traitements en fonction de l'augmentation du coût de la vie, mais devaient aussi faire bénéficier les fonctionnaires et agents du relèvement du niveau des revenus, constaté dans la Communauté (voir arrêts du 5. 6. 1973 et du 26. 6. 1975, Commission/Conseil, respectivement affaire 81/72, Recueil p. 575 et affaire 70/74, Recueil p. 795).
7. Cet examen devant être fondé, selon les termes de l'article 65, paragraphe 1, alinéa 1, du statut, sur un indice commun de l'évolution des rémunérations dans les États membres, il était fait usage à cette fin, jusqu'en 1972, d'un indicateur spécifique communautaire, établi suivant une moyenne pondérée à partir d'indicateurs spécifiques nationaux devant refléter, pour un échantillon déterminé de fonctionnaires, l'évolution du salaire nominal moyen par rapport à l'augmentation du coût de la vie.
8. L'application de cet indicateur ayant donné lieu à des divergences de vues lors de l'examen annuel du niveau des rémunérations, le Conseil adopta, sur proposition de la Commission, les 20 et 21 mars 1972, un «système d'ajustement des rémunérations» par lequel il s'engageait, pour une période expérimentale de trois ans, s'étendant du 1<sup>er</sup> juillet 1972 au 30 juin 1975, à fixer le niveau d'augmentation réelle des rémunérations communautaires, à l'intérieur d'une fourchette constituée, d'une part, par l'indicateur spécifique déjà précédemment utilisé mais amélioré, et, d'autre part, par un indicateur dit de la masse salariale par tête dans les administrations publiques, tel que publié dans les comptes nationaux et devant, quant à lui, refléter l'évolution de l'ensemble des rémunérations et autres avantages alloués aux fonctionnaires nationaux de chaque État membre, c'est-à-dire concrétisant le montant du

relèvement du niveau des revenus constaté dans la Communauté. Il a été reconnu par la Cour, dans son arrêt du 5 juin 1973, que, «par sa décision du 21 mars 1972, le Conseil, statuant dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'article 65 du statut en matière de rémunérations du personnel, a assumé des obligations à l'observation desquelles il s'est lié pour la période par lui définie».

- 9 Au terme des trois années prévues par cette première méthode de 1972, le Conseil, le 29 juin 1976, adopta une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations appelée méthode de 1976. A cette occasion, le Conseil, après avoir précisé qu'il n'entendait pas pour autant restreindre sa liberté d'appréciation au-delà de ce qui résulte de l'application de l'article 65 du statut, définissait une méthode non assortie de limite dans le temps, mais susceptible de révision sur proposition de la Commission «en vue de déterminer d'éventuelles améliorations ultérieures et de corriger d'éventuelles distorsions». Cette méthode était en vigueur à la date d'adoption des règlements entrepris au présent recours.
- 10 Cette méthode de 1976 comporte tout d'abord, comme en 1972, un «principe de base» aux termes duquel «le système d'adaptation des rémunérations s'inscrit dans le cadre d'une politique tendant à garantir, à moyen terme, une évolution des rémunérations des fonctionnaires européens parallèle à celle relevée en moyenne dans les États membres pour les traitements des différentes catégories de fonctionnaires publics nationaux».
- 11 En vue de la réalisation de cet objectif, et en application de l'article 65, paragraphe 1, du statut, le Conseil décide, sur proposition de la Commission, s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés, de procéder à une adaptation des rémunérations et cette décision est prise à la lumière de cinq éléments d'information.
- 12 Parmi ces cinq éléments, trois sont fournis par l'Office statistique des Communautés européennes: il s'agit de l'évolution du coût de la vie, l'évolution des revenus réels des fonctionnaires nationaux et la masse salariale en termes réels par tête dans les administrations publiques; les deux autres sont fournis par la Commission et sont constitués en premier par les facteurs géné-



raux d'ordre économique et social — qui ont trait à «d'autres indicateurs macro-économiques caractéristiques de la politique économique et sociale des États membres tels que le produit intérieur brut par personne active et la masse salariale par salarié dans l'ensemble de l'économie» — et en second par les besoins de recrutement et la structure des effectifs communautaires.

- 13 Cette méthode prévoit des adaptations annuelles des rémunérations opérant a posteriori et prenant effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet de l'année qui comprend la fin de la période de référence utilisée pour l'examen du niveau des rémunérations; celle-ci correspondant aux douze mois précédant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année au cours de laquelle l'examen est effectué.
- 14 Sous l'empire de cette méthode, le Conseil a adopté quatre règlements portant adaptation annuelle des rémunérations suivant les propositions de la Commission étayées sur les données fournies par l'Office statistique. Il a adopté également, suivant toujours les propositions de la Commission, cinq règlements portant adaptation intermédiaire des coefficients correcteurs au titre d'une hausse sensible du coût de la vie.
- 15 Toutefois, déjà, lors de l'adoption du règlement n° 161/80 du 21 janvier 1980 (JO L 20, p. 5), des réticences se sont manifestées à l'encontre de la méthode de 1976 et il fut demandé à la Commission de soumettre au Conseil avant «le 1<sup>er</sup> juillet 1980 une étude des résultats de l'application de cette méthode» ainsi qu'une proposition de révision appropriée. La Commission transmit au Conseil, fin juin 1980, l'étude qu'il avait sollicitée et proposa des aménagements au texte de la méthode. Mais sans que la méthode de 1976 ait été révisée, le Conseil adopta le 20 janvier et le 10 février 1981, les règlements contestés en ne suivant les propositions de la Commission que pour les fonctionnaires dont la rémunération est la moins élevée.
- 16 Contre ces règlements dont elle demande l'annulation en vertu de l'article 173 du traité CEE, la Commission a soulevé sept moyens; les six premiers ont pour objet de demander à la Cour de déclarer que ce serait à tort que le Conseil a fixé une augmentation uniforme de 1 107 BFR pour tous les fonctionnaires européens; le 7<sup>e</sup> a pour objet de demander à la Cour de déclarer

que le Conseil aurait refusé à tort de ne pas suivre la proposition de la Commission tendant à faire bénéficier les fonctionnaires, dont le lieu de résidence se trouve dans des pays à haute inflation, d'une adaptation trimestrielle des coefficients correcteurs.

### En ce qui concerne l'adaptation des traitements

- 17 La Commission soutient, dans un premier moyen, que le Conseil aurait violé l'article 65, paragraphe 1, dans la mesure où il aurait tenu compte de la détérioration de la situation économique générale dans la Communauté, alors que cette disposition lui imposait de mettre sa décision d'adaptation des rémunérations et pensions en conformité avec la «politique économique et sociale des Communautés». Dans un second moyen, elle estime que, en diminuant le pouvoir d'achat des fonctionnaires européens alors que celui des fonctionnaires nationaux a progressé durant la même période de référence, le Conseil aurait encore violé les termes de l'article 65, paragraphe 1, lui imposant de prendre notamment en considération l'«augmentation éventuelle des traitements publics».
- 18 Ces deux moyens étant connexes, il y a lieu de les examiner en même temps.
- 19 Le Conseil a exposé que ces deux moyens concernaient tous deux l'étendue du pouvoir d'appréciation qu'il détient en vertu de l'article 65, paragraphe 1. Or, il ne ferait pas de doute — selon lui — que cette disposition lui accorderait une grande liberté d'appréciation; aussi le juge communautaire devrait-il se limiter, dans le cadre du contrôle de légalité, à examiner si le règlement incriminé n'est pas entaché d'erreur manifeste, ou de détournement de pouvoir ou encore si son auteur n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. Le Conseil précise en outre qu'il n'y aurait pas de cloison étanche entre les notions de politique et de situation et qu'il serait certes tenu de prendre nettement en considération l'évolution des traitements dans la fonction publique des États membres, mais que ce ne serait pas le seul critère à mettre en œuvre. A ce propos, la thèse de la Commission reviendrait à incorporer un principe de parallélisme annuel dans le statut lui-même, ce qui serait contraire aux dispositions de l'article 65; donc cette exigence du statut n'aurait pas de caractère nécessairement déterminant pour la décision à prendre.

- 20 Si l'article 65 laisse au Conseil le choix des moyens et formes les plus adaptés à la mise en œuvre d'une politique de rémunération, il ressort cependant de la première phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1 de cet article, que le Conseil doit mener sa politique d'adaptation des rémunérations «dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés», et de la deuxième phrase de cet alinéa que celle-ci impose au Conseil de «notamment» prendre en considération «l'augmentation éventuelle des traitements publics».
- 21 Il résulte de cette deuxième phrase que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le Conseil doit tenir compte, lors de l'examen annuel du niveau des rémunérations, de l'augmentation éventuelle des traitements publics parmi l'ensemble des facteurs susceptibles d'être pris en considération.
- 22 Certes, il apparaît du terme «notamment» que l'article 65 n'impose pas au Conseil de tenir compte seulement de l'évolution des traitements publics nationaux pour adapter les traitements publics communautaires. En revanche, cette disposition impose que le Conseil ne peut, du fait qu'il prend en considération d'autres critères, omettre de tenir compte de l'un des deux critères expressément énoncés à l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, deuxième phrase.
- 23 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que l'adaptation des traitements communautaires s'effectue a posteriori. Il en résulte que les divers éléments que le Conseil doit prendre en considération sont ceux qui se rapportent à la période de référence.
- 24 Or, il est constant que, durant la période de référence de juillet 1979-juillet 1980, les traitements publics nationaux ont bénéficié, en moyenne, d'une augmentation de leur pouvoir d'achat de l'ordre de 0,2 % et même de 1,6 % après rectification des chiffres italiens. Par ailleurs, le Conseil qui d'après les termes mêmes de l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, est tenu de prendre sa décision dans le cadre de la politique économique et sociale des Communautés a, selon le Rapport économique annuel 1979-1980, de novembre 1979, seulement recommandé aux États membres, pour la période de juillet 1979-juillet 1980, «que l'augmentation du revenu réel en moyenne de la Communauté devrait être quasi nulle, c'est-à-dire, être limitée au maintien du pouvoir d'achat sans guère aller au-delà».

- 25 Le règlement attaqué du Conseil entraîne, au contraire, par rapport à la même période de référence une baisse du pouvoir d'achat des traitements communautaires de l'ordre de 1,6 % en moyenne. Le Conseil écarte ainsi un critère dont il doit tenir compte, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, alinéa 2, du statut, à savoir l'augmentation éventuelle des traitements publics dans les États membres, alors que son appréciation de «la politique économique et sociale des Communautés», pour la période considérée, l'avait amené à recommander un maintien du pouvoir d'achat.
- 26 Il en résulte qu'en décidant de diminuer le pouvoir d'achat des traitements communautaires de 1,6 % en moyenne, alors que, durant la même période de référence, celui des traitements des fonctions publiques dans les États membres a été augmenté de 0,2 % — et même de 1,6 % après rectification des chiffres italiens —, le Conseil a méconnu l'article 65, paragraphe 1, du statut.
- 27 Dans ces conditions, il n'apparaît pas nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par la Commission aux mêmes fins.

#### En ce qui concerne l'adaptation des coefficients correcteurs

- 28 La Commission soutient, dans un septième moyen, qu'en refusant de faire droit à sa proposition, en décembre 1980, d'adapter trimestriellement les coefficients correcteurs et en particulier de les adapter dès le 1<sup>er</sup> avril 1980 pour 11 pays, dont certains étaient des États membres et les autres des pays tiers, connaissant un taux d'augmentation du coût de la vie particulièrement important — 10 % et plus en six mois —, le Conseil aurait méconnu, d'une part, l'article 65, paragraphe 2, tel qu'il devrait être interprété à la lumière de la pratique suivie jusqu'alors, et, d'autre part, le principe d'égalité de traitement selon lequel l'autorité compétente devrait assurer à tous les fonctionnaires un pouvoir d'achat équivalent, quel que soit leur lieu d'affectation.
- 29 Le Conseil conteste tout d'abord l'existence même d'une pratique et soutient que l'article 65, paragraphe 2, ne lui imposerait pas de compenser, à des dates aussi rapprochées, des hausses du coût de la vie. Quant à l'éventuel non-respect du principe de l'égalité de traitement, le Conseil, tout en reconnaissant la nécessité de maintenir, pour tous les fonctionnaires, un pouvoir d'achat équivalent quel que soit leur lieu d'affectation, estime néanmoins être

dans son droit en n'adaptant que deux fois par an l'ensemble des traitements puisqu'il n'aurait jamais admis un système d'indexation automatique des traitements communautaires. Une telle pratique ne serait pas contraire à l'article 65, paragraphe 2, même si elle conduisait à des distorsions temporaires de pouvoir d'achat.

- 30 Il convient de rappeler tout d'abord que, ainsi que la Cour l'a dit dans son arrêt du 19 novembre 1981 (affaire 194/80, Benassi, non encore publiée), le coefficient correcteur mentionné dans l'article 65 se présente comme un instrument dont le Conseil dispose pour procéder à l'adaptation des rémunérations de tous les fonctionnaires et agents des Communautés.
- 31 Dans ces conditions, dans le système de l'article 65, le coefficient correcteur constitue, à côté de l'adaptation annuelle prévue au paragraphe 1, un moyen d'adaptation des rémunérations en cas de hausse sensible du coût de la vie.
- 32 Il découle de la rédaction du paragraphe 2 que le pouvoir d'appréciation du Conseil est moins large en cette matière que pour l'adaptation annuelle des rémunérations; en effet, ce texte dispose qu'«en cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil *décide* . . . des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs . . .», ce qui implique que, lorsque le coût de la vie augmente sensiblement, le Conseil est tenu de prendre des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs.
- 33 En outre, la finalité de cette disposition, ainsi que le Conseil le reconnaît lui-même, est de garantir le maintien d'un pouvoir d'achat équivalent pour tous les fonctionnaires quel que soit leur lieu d'affectation, conformément au principe de l'égalité de traitement.
- 34 Il en résulte que le pouvoir dont dispose le Conseil est, non pas de déterminer si la périodicité d'adaptation des coefficients correcteurs doit s'effectuer semestriellement ou trimestriellement, mais de constater s'il y a hausse sensible ou non du coût de la vie et si la constatation est positive, d'en tirer les conséquences.
- 35 Dans la présente espèce, la Commission avait proposé une adaptation intermédiaire supplémentaire pour les pays dont l'inflation était d'au moins 10 % par semestre, en faisant remarquer dans sa proposition qu'il s'agissait d'une

hausse sensible, puisque l'inflation annuelle observée dans la Communauté européenne était de l'ordre de 10,3 % par an.

- 36 Le Conseil n'ayant pas contesté qu'une telle hausse du coût de la vie avait un caractère sensible, ne pouvait en conséquence refuser de prendre les mesures d'adaptation des coefficients correcteurs pour les pays en question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, et ce n'est pas l'absence d'une pratique concernant des adaptations trimestrielles qui pouvait lui permettre, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation tel que défini ci-dessus, de refuser les mesures nécessaires pour l'exacte application de cette disposition.
- 37 Dans ces conditions, le 7<sup>e</sup> moyen de la Commission doit être accueilli et le règlement n° 187/81 doit être annulé en tant qu'il implique refus du Conseil de prendre, comme l'y obligeait l'article 65, paragraphe 2, du statut, les mesures d'adaptation des coefficients correcteurs applicables dans 11 pays dont le taux d'inflation était particulièrement élevé.
- 38 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le règlement n° 187/81, ainsi que les articles 1a, 2a, 2b et 11, alinéa 1, du règlement n° 397/81, en tant qu'ils sont la conséquence du précédent, doivent être annulés.
- 39 Toutefois, en vue d'éviter une discontinuité dans le régime des rémunérations, il y a lieu de maintenir en vigueur les effets des dispositions des règlements annulés relatives à l'adaptation des traitements des fonctionnaires communautaires jusqu'au moment où le Conseil aura édicté les mesures qu'il est tenu de prendre pour assurer l'exécution du présent arrêt.

#### Sur les dépens

- 40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 41 En l'espèce, aucune des parties n'ayant présenté de conclusions sur les dépens, il convient, en conséquence, de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le règlement n° 187/81 du Conseil du 20 janvier 1981 (JO L 21, p. 18, remplacé par le texte publié au JO L 130 du 16. 5. 1981, p. 26), ainsi que les articles 1a, 2a, 2b et 11, alinéa 1, du règlement n° 397/81 du Conseil du 10 février 1981 (JO L 46, p. 1, remplacé par le texte publié au JO L 130 du 16. 5. 1981, p. 29) en tant qu'ils sont la conséquence du règlement n° 187/81 sont annulés.
- 2) Les effets des dispositions desdits règlements relatifs à l'adaptation des traitements des fonctionnaires communautaires sont maintenus jusqu'au moment où le Conseil aura édicté les mesures qu'il est tenu de prendre pour assurer l'exécution du présent arrêt.
- 3) Les dépens sont compensés.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 octobre 1982.

Le greffier  
P. Heim

Le président  
J. Mertens de Wilmars