

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

1^{er} octobre 1992 *

Dans l'affaire T-70/91,

Jacques Moretto, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Aumetz (France), représenté par M^e Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, et M^{me} Ana Maria Alves Vieira, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 13 décembre 1990 refusant au requérant le transfert des droits à pension acquis dans le régime national luxembourgeois vers le régime de pensions communautaire,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. B. Vesterdorf, président, A. Saggio et J. Biancarelli, juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 14 mai 1992,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt**Le cadre juridique et les faits à l'origine du litige**

- 1 L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») dispose que le fonctionnaire qui entre au service des Communautés a la faculté « au moment de sa titularisation » de faire verser aux Communautés les droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis antérieurement, afin que ceux-ci soient pris en compte dans le régime de pensions communautaire.

- 2 Les modalités d'exercice de cette faculté ont fait l'objet de dispositions générales d'exécution (ci-après « DGE »), arrêtées par la Commission des Communautés européennes (ci-après « Commission ») en 1969 et ultérieurement modifiées à plusieurs reprises. Dans le cadre de la présente affaire, la Commission décrit l'évolution du libellé de ces dispositions de la manière suivante:

« Dans la version entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1969 et publiée au *Courrier du personnel*, n° 77 du 29 juillet 1969, l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de ces dispositions se lisait comme suit:

'Sous peine de forclusion, la demande doit être présentée par écrit dans les six mois suivant la notification de la titularisation du fonctionnaire.'

Pour les fonctionnaires titularisés avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions, ce délai prend cours à partir de cette dernière date.'

...

L'expression 'sous peine de forclusion' figurant dans la première version des DGE a été cependant supprimée du texte dans une nouvelle version arrêtée le 4 février 1972. Cette suppression a eu pour finalité de permettre aux fonctionnaires d'indiquer en leur faveur des causes externes à leur volonté et non imputables à celle-ci.

En 1977 est finalement adoptée (et publiée au *Courrier du personnel* du 19 octobre 1977) une nouvelle version des DGE de l'article 11, paragraphe 2, qui est encore aujourd'hui en vigueur. Son article 1^{er} est libellé comme suit:

'Le fonctionnaire qui entre au service des Communautés, après avoir cessé ses fonctions auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale ou d'une entreprise, a la faculté, au moment de sa titularisation, de faire verser aux Communautés:

- soit l'équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis...;
- soit le forfait de rachat qui lui est dû...;

La demande doit être introduite dans un délai de six mois à compter, selon le cas, de la date:

- de la notification de la titularisation du fonctionnaire,
- où le transfert est possible,
- de l'entrée en vigueur des dispositions.

La dernière de ces dates est d'application.'

L'introduction d'un troisième *dies a quo*, c'est-à-dire celui de la date où le transfert devient possible, avait sa justification dans le fait que les transferts impliquent pour leur mise en œuvre soit la conclusion d'accords passés avec les organismes nationaux compétents, soit l'adoption de mesures législatives adéquates au niveau national. Il était apparu ainsi équitable de prévoir que le fonctionnaire intéressé ait la possibilité de pondérer son intérêt de présenter si de besoin la demande de transfert après avoir eu connaissance de la teneur de l'accord ou du texte législatif. »

- 3 Le requérant, de nationalité française et dont la langue maternelle est le français, est entré en fonctions auprès de la Commission le 1^{er} octobre 1986. Titularisé le 1^{er} juillet 1987, il a été muté de Bruxelles à Luxembourg le 1^{er} mars 1989. Avant son entrée en service auprès de la Commission, le requérant avait été employé par différentes entreprises établies au grand-duché de Luxembourg et avait cotisé pendant plusieurs années au régime de pensions luxembourgeois.

- 4 En vertu de l'article I, article 24, paragraphe 1, de la loi luxembourgeoise du 22 décembre 1989, ayant pour objet la coordination des régimes de pensions et la modification de différentes dispositions en matière de sécurité sociale (*Mémorial*, 1989, p. 1704), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990, un nouveau délai d'une année a été ouvert à partir de l'entrée en vigueur de la loi à « toutes les personnes titularisées auprès d'un organisme international » qui avaient antérieurement cotisé dans un régime luxembourgeois de pensions, pour demander le transfert de leurs cotisations vers le régime de cet organisme.

- 5 Le 29 mars 1990, la Commission a publié une communication en langue française dans un numéro spécial interinstitutionnel des *Informations administratives*. Dans ladite communication, la Commission signalait l'ouverture du « nouveau délai d'une année du 1^{er} janvier au 31 décembre 1990 » pour demander, dans le cadre de la nouvelle loi luxembourgeoise, le transfert vers le régime communautaire des droits à pension acquis dans un régime luxembourgeois. La communication précisait en outre:

« (L'introduction de la demande n'entraîne nullement une obligation de transfert des droits à pension à ce stade. La décision finale appartient à l'intéressé lors de la communication de la proposition de bonification d'annuités communautaires.)

Suivant les dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, qui ont été publiées dans le *Courrier du personnel* spécial

Interinstitutions du 19 octobre 1977, l'attention des fonctionnaires est attirée sur l'existence d'un

DÉLAI DE FORCLUSION DE 6 MOIS DU 1^{er} AVRIL 1990 AU 30 SEPTEMBRE 1990

...

Après réception du questionnaire, l'administration du personnel soumettra pour accord aux intéressés les propositions adéquates. »

- 6 Il était indiqué par ailleurs que la traduction de la communication dans les huit autres langues communautaires ferait l'objet d'une publication ultérieure. Ladite publication a eu lieu le 29 juin 1990.

- 7 Le 19 novembre 1990, le requérant a introduit une demande de transfert de ses droits à pension. La demande a été présentée au moyen d'un formulaire en langue italienne, extrait du numéro spécial des *Informations administratives* du 29 juin 1990. Dans une note de couverture datée du 9 octobre 1990, qui y était jointe, le requérant précisait notamment: « Le caractère tardif de ma demande est dû partiellement à des problèmes de courrier suite à ma mutation de Bruxelles à Luxembourg en date du 1^{er} mars 1990. » Dans le cadre du présent recours, le requérant a expliqué qu'il n'avait pas eu connaissance de la communication parue au numéro spécial des *Informations administratives* du 29 mars 1990 et que ce n'est qu'à la suite de la publication effectuée le 29 juin 1990 qu'il avait pris connaissance de l'existence d'un nouveau délai pour présenter une demande de transfert des droits à pension acquis dans le régime luxembourgeois.

- 8 Par lettre du 13 décembre 1990, reçue par le requérant le 4 janvier 1991, l'administration a répondu à la demande dans les termes suivants:

« En date du 9 octobre 1990, vous avez manifesté un intérêt pour un transfert éventuel de vos droits à pension nationaux vers les Communautés européennes.

Cependant, les dispositions générales d'exécution de l'article mentionné sous rubrique stipulent que la demande doit être introduite, par écrit, dans un délai de six mois à compter, selon le cas, de la date:

— de la notification de la titularisation du fonctionnaire,

— où le transfert est possible,

— d'entrée en vigueur desdites dispositions générales.

La dernière de ces dates du point de vue chronologique est d'application.

Dans votre cas, la demande aurait dû être introduite avant le 30 septembre 1990, date de forclusion fixée dans les *Informations administratives* du 29 mars 1990.

Par conséquent, je suis au regret de devoir vous informer que je ne peux plus prendre votre demande d'application de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut en considération. »

- 9 Le 4 avril 1991, le requérant a introduit une réclamation contre la décision de rejet susmentionnée. La Commission n'a pas répondu à cette réclamation dans le délai de quatre mois prévu à l'article 90, paragraphe 2, deuxième alinéa, du statut.

Procédure et conclusions des parties

- 10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 3 octobre 1991, le requérant a demandé l'annulation de la décision de la Commission du 13 décembre 1990.

- 11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

- 12 La procédure écrite a suivi un cours normal et s'est terminée le 17 février 1992.

- 13 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision de la Commission refusant la demande de transfert des droits à pension acquis par le requérant dans le régime national luxembourgeois vers le régime communautaire;

— condamner la Commission aux dépens.

La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme non fondé;

— statuer sur les dépens comme de droit.

Sur le fond

- 14 A l'appui de son recours, le requérant fait valoir trois moyens. Le premier moyen est tiré de la violation des articles 25 et 110 du statut ainsi que des principes gouvernant les directives internes; le deuxième moyen est tiré d'une violation de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de ses dispositions générales d'exécution; le troisième moyen est tiré d'une violation des principes d'égalité de traitement et de bonne administration ainsi que du devoir de sollicitude.
- 15 Le Tribunal estime qu'il y a lieu, avant tout, d'examiner le moyen tiré de la prétendue violation de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de ses dispositions générales d'exécution.

Les arguments des parties

- 16 Le requérant conteste le droit pour la partie défenderesse de fixer, dans la communication litigieuse, un « délai de forclusion ». Il renvoie, dans ce contexte, au fait que la Commission a, en 1972, décidé de supprimer la mention « sous peine de forclusion » dans les DGE. Il se réfère également aux conclusions de l'avocat général M. Lenz dans l'affaire Gritzmann-Martignoni/Commission (arrêt de la Cour du 29 juin 1988, 124/87, Rec. p. 3491; conclusions, p. 3499, point 29).
- 17 Selon le requérant, dès lors que l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut ne prévoit lui-même aucun délai de forclusion, le principe d'une forclusion a été fixé sans fondement légal par le chef de l'unité « pensions et relations avec les anciens ». Ici encore, le requérant fait référence aux conclusions de l'avocat général M. Lenz dans l'affaire Gritzmann-Martignoni, précitée.
- 18 La Commission oppose que la suppression en 1972 de l'expression « délai de forclusion » n'empêche pas que les DGE fixent un délai qui doit être respecté par les fonctionnaires intéressés lorsqu'ils demandent le transfert des droits à pension

qu'ils ont acquis dans les différents régimes nationaux. La Commission justifie la fixation d'un tel délai dans les termes suivants.

L'article 11, deuxième alinéa, de l'annexe VIII, « reconnaît donc la faculté du fonctionnaire de faire verser à la Communauté ses droits à pension nationaux au moment de sa titularisation.

En interprétant à la lettre la disposition précitée, le fonctionnaire serait appelé dès lors à décider du transfert éventuel à la date même de la titularisation, voire de la notification de celle-ci.

La rigidité d'une telle prescription a conduit la Commission à introduire dans les DGE un délai (de six mois) susceptible d'offrir au fonctionnaire une possibilité réelle de réflexion sans pour autant s'éloigner de l'esprit de la disposition statutaire de référence.

...

Au-delà de la justification exprimée ci-dessus, il convient d'ajouter que la fixation d'un délai pour l'introduction d'une demande de transfert des droits à pension répond aussi à d'autres considérations:

- la finalité de l'article 11, paragraphe 2, réside dans la possibilité d'assurer une continuité dans le domaine des pensions entre régimes de sécurité sociale nationale et communautaire, et cela ne saurait que se concevoir dans son caractère de transition immédiate;
- en second lieu, la fixation d'un délai répond au souci d'éviter d'éventuelles spéculations et les discriminations qui pourraient s'ensuivre . . .

— en dernier lieu, des raisons touchant à la bonne gestion exigent un maximum de prévisibilité pour le traitement des dossiers. Jusqu'à présent, les services communautaires compétents ont déjà traité presque 7 000 demandes de transfert des droits à pension nationaux. Il est difficile de concevoir que l'administration doit être confrontée à tout moment à l'introduction de demandes tardives qui empêcheraient un déroulement normal de son activité administrative ».

- 19 Selon la Commission, le bien-fondé de l'édiction d'un tel délai a été reconnu par la Cour dans l'affaire Gritzmann-Martignoni, précitée.
- 20 D'après la Commission, la fixation du délai s'étendant du 1^{er} avril au 30 septembre 1990 a été faite dans le respect des DGE en cause. Selon elle, des dérogations à ce délai ne sauraient être admises qu'en présence de cas de « force majeure », reposant sur des causes non imputables au fonctionnaire. Or, de telles circonstances n'ont pas été avancées par le requérant.

Appréciation en droit

- 21 Le Tribunal estime qu'il convient, liminairement, de relever que — comme l'a reconnu le requérant — la Commission était en droit d'arrêter des dispositions générales d'exécution en vue de l'application de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut. En interprétant l'expression « au moment de sa titularisation », figurant audit paragraphe 2 de l'article 11 de l'annexe VIII, de manière à accorder aux intéressés une certaine période de réflexion à compter de leur titularisation pour introduire une éventuelle demande de transfert et en fixant cette période à six mois, la Commission n'a en rien dépassé les limites de la compétence que lui reconnaissent les dispositions statutaires pour arrêter des mesures d'application. Le délai ainsi fixé est, en effet, raisonnable et permet une période de réflexion suffisante, sauf dans les cas où l'intéressé est confronté à une situation exceptionnelle résultant de causes qui ne lui sont pas imputables.

- 22 Pour combler les lacunes dans l'application de l'article 11 de l'annexe VIII du statut, dues à l'absence de disposition explicite pour le cas où la législation d'un État membre ne prévoit pas de mesure permettant le transfert de droits à pension acquis dans le régime national vers le régime communautaire, ou encore pour le cas où la législation d'un État membre, dans le cadre d'une modification de son régime national, ouvre un nouveau délai pour introduire une demande de transfert, les DGE prévoient que le délai de six mois fixé pour l'introduction de la demande auprès de l'administration communautaire doit être calculé à partir du moment « où le transfert est possible ». Le Tribunal ne saurait davantage critiquer cette interprétation, nullement limitative et conforme aux finalités de la disposition statutaire en cause.
- 23 Le Tribunal constate ensuite que, dans la communication précitée, publiée dans le numéro spécial interinstitutionnel des *Informations administratives* du 29 mars 1990, la Commission a attiré l'attention des fonctionnaires sur l'existence d'un « délai de forclusion de six mois ».
- 24 Pour ce qui est de la nature même du délai fixé par les DGE, le Tribunal relève, tout d'abord, que, dans son arrêt Gritzmann-Martignoni, précité, dans lequel elle a eu à se prononcer sur l'application des DGE, dans leur version de 1977, toujours en vigueur, la Cour a expressément laissé en suspens la question de savoir « si le délai imparti par les dispositions générales d'exécution doit se voir reconnaître un caractère de forclusion ou non... » (point 11). Or, en l'espèce, l'administration a fixé un « délai de forclusion » dans la communication susvisée, bien que, d'une part, les DGE en vertu desquelles cette communication a été adoptée n'en prévoient pas et que, d'autre part, la Commission elle-même ait supprimé, en 1972, toute référence à un « délai de forclusion » figurant jusqu'alors dans les DGE. Au surplus, il convient également de relever que, tant dans ses mémoires devant le Tribunal que lors de l'audience, la Commission a expliqué que, en dépit du délai simple prévu par les DGE, elle ne s'oppose pas à prendre en considération des causes externes à la volonté de l'intéressé et non imputables à celle-ci, ce qui ne saurait être le cas en présence d'un délai de forclusion, dont l'intéressé ne peut être relevé qu'en cas de force majeure.
- 25 Sans qu'il soit besoin de statuer sur la question de savoir si la Commission pouvait introduire un « délai de forclusion » dans les DGE, il convient de relever qu'en

tout état de cause ses services n'étaient pas en droit, comme ils l'ont fait dans la communication du 29 mars 1990, précitée, d'imposer, pour l'application de la réglementation en cause, des conditions plus strictes que ne le permet la base juridique que constituent les DGE.

- 26 Or, dans sa décision du 13 décembre 1990 rejetant la demande du requérant, prise en vertu de la réglementation susmentionnée et à la suite de la communication litigieuse, la Commission s'est fondée expressément et exclusivement sur l'existence d'une « date de forclusion », dont la base juridique, comme il a été constaté au point 25, fait défaut. La Commission s'est donc estimée liée par ce délai de forclusion, sans rechercher si des causes externes à la volonté du requérant pouvaient justifier une méconnaissance du délai de six mois. Il s'ensuit que cette décision est entachée d'une erreur de droit.
- 27 Le Tribunal relève, par ailleurs, qu'il lui incombe de soulever, au besoin d'office, un moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de motivation, consacrée par l'article 25 du statut (voir en dernier lieu, l'arrêt du Tribunal du 28 janvier 1992, Speybrouck/Parlement, T-45/90, point 89, Rec. p. II-33).
- 28 Le Tribunal constate, à cet égard, que, bien que la lettre de couverture accompagnant la demande du 9 octobre 1990 expliquait que « le caractère tardif de la demande est dû partiellement à des problèmes de courrier suite à la mutation du requérant de Bruxelles à Luxembourg en date du 1^{er} mars 1990 », la décision du 13 décembre 1990 ne vise que la prétendue « date de forclusion », sans aborder par ailleurs la question de savoir s'il y avait eu, dans le chef du requérant, des raisons particulières susceptibles d'excuser, comme celui-ci le prétendait, le retard mis à l'introduction de sa demande.
- 29 Le Tribunal constate, dès lors, qu'en rejetant, sans donner de raisons autres que l'existence d'un délai de forclusion, l'excuse présentée par le requérant dans la lettre de couverture du 9 octobre 1990 quant à la tardiveté de sa demande, la Commission a violé l'obligation que lui impose l'article 25, deuxième alinéa, du statut de motiver sa décision et que cette dernière est, de ce fait, entachée d'une insuffisance de motivation.

- 30 La décision étant ainsi entachée tant d'une erreur de droit que d'une insuffisance de motivation, il en découle que la Commission a violé des formes substantielles ainsi que les DGE en cause d'une manière susceptible d'affecter la légalité de sa décision du 13 décembre 1990. Par conséquent, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens du recours, celle-ci doit être annulée.

Sur les dépens

- 31 Conformément à l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à l'ensemble des dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission du 13 décembre 1990 est annulée.
- 2) La Commission supportera l'ensemble des dépens.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1^{er} octobre 1992.

Le greffier

H. Jung

II - 2334

Le président de la troisième chambre

B. Vesterdorf