

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)
15 décembre 1998 *

«Fonctionnaires – Transfert de droits à pension –
Article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut»

Dans l'affaire T-233/97,

Folmer Bang-Hansen, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Overijse (Belgique), représenté par M^e Éric Boigelot, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Louis Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, et M^{me} Florence Duvieusart-Clotuche, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 16 octobre 1996, établissant que la limitation de la période prise en compte pour un transfert des droits à pension est calculée pour chaque transfert séparément et portant refus de la demande du requérant de globaliser les transferts émanant de l'Andels-Pensionsforeningen et de la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, R. M. Moura Ramos et P. Mengozzi,
juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 7 octobre 1998,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») est rédigé comme suit:

«Le fonctionnaire qui entre au service des Communautés après avoir:

– cessé ses activités auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale;

ou

– exercé une activité salariée ou non salariée,

a la faculté, au moment de sa titularisation, de faire verser aux Communautés soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus.

En pareil cas, l'institution où le fonctionnaire est en service détermine, compte tenu du grade de titularisation, le nombre des annuités qu'elle prend en compte d'après son propre régime au titre de la période de service antérieur sur la base du montant de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat.»

- 2 Les modalités d'application de cet article ont été précisées par des dispositions générales d'exécution (DGE), modifiées la dernière fois le 17 juin 1992. Un texte coordonné de ces DGE a été publié le 16 avril 1993 (*Informations administratives* n° 789, volumes I et II).

- 3 L'article 3 des DGE est libellé comme suit:

«1. Tout montant à transférer doit être certifié comme étant un équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté acquis précédemment ou un forfait de rachat, dus par une caisse de pensions dont relevait le fonctionnaire ou l'agent temporaire avant l'entrée au service des Communautés.

2. Le montant à transférer doit correspondre à la totalité de cet équivalent ou de ce forfait de rachat.

Le montant à transférer peut correspondre à des droits résultant de périodes accomplies au service de plusieurs administrations, organisations ou au titre de plusieurs activités salariées ou non salariées, y compris des droits constitués au titre d'assurance volontaire continuée.»

- 4 L'article 4, paragraphe 3, des mêmes DGE indique que:

«Le nombre d'annuités à prendre en compte est calculé:

[...]

Toutefois, le nombre d'annuités à prendre en compte ne peut en aucun cas dépasser le nombre d'années durant lesquelles l'intéressé avait été affilié à des régimes non complémentaires avant sa prise de fonctions dans les Communautés.»

Faits à l'origine du litige

- 5 Le requérant est entré au service de la Commission le 1^{er} septembre 1973. Il a été titularisé dans son emploi le 1^{er} juin 1974. Lors de l'introduction de la requête, il était affecté à l'unité 5, aujourd'hui dénommée «développement minier, Sysmin», de la direction B «instruments» de la direction générale Développement (DG VIII) et classé au grade A 4.
- 6 Avant d'entrer au service de la Commission, le requérant a travaillé au Danemark entre le 1^{er} février 1966 et le 1^{er} septembre 1973, d'abord en tant que travailleur salarié puis, en tant que travailleur indépendant. Durant cette période, il a cotisé auprès de deux caisses de pensions danoises:
 - pour la période du 1^{er} février 1966 au 1^{er} novembre 1968, auprès de l'Andels-Pensionsforeningen,
 - pour la période du 1^{er} novembre 1968 au 1^{er} septembre 1973, auprès de la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse.
- 7 Le 6 mars 1995, le requérant a introduit, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, une demande de transfert aux Communautés des droits à pension d'ancienneté qu'il avait acquis au titre des activités exercées au Danemark.

- 8 Le 13 juin 1996, le service compétent de la Commission a envoyé au requérant une proposition de transfert des montants correspondants aux cotisations versées à la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse. Dans cette proposition, le requérant a été informé que la conversion du montant transférable aboutissait à un nombre d'annuités supérieures au nombre d'années durant lesquelles il avait été affilié auprès de ladite caisse danoise. En conséquence, la partie excédentaire de ce montant ne pouvait pas servir de base à l'établissement d'une bonification de sa pension d'ancienneté communautaire. La bonification proposée en l'espèce était de 4 ans et 10 mois, et le montant à rembourser de 135 467,44 DKR.
- 9 En raison de la modicité des droits acquis au titre de ses cotisations à l'autre caisse, l'Andels-Pensionsforeningen, le requérant a demandé à la Commission, par lettre du 17 juin 1996, de calculer ses droits à pension sur la base du cumul des montants transférés par chacune des deux caisses.
- 10 Par décision du 16 octobre 1996 (ci-après «décision attaquée»), la Commission a informé le requérant que la limitation de la période à prendre en compte pour le transfert des droits à pension était calculée pour chaque transfert séparément. Le cumul des montants transférés n'était donc pas possible.
- 11 A la suite de ce refus, le requérant a introduit une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, enregistrée au secrétariat général de la Commission le 9 janvier 1997, soulignant que, selon lui, la décision de traiter séparément les deux transferts violait l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et demandant à la Commission de reconsidérer sa position.
- 12 Le 28 février 1997, les services compétents de la Commission ont transmis au requérant une proposition de transfert des droits à pension acquis auprès de l'Andels-Pensionsforeningen. Sur la base de cette proposition, les annuités à prendre en compte à ce titre étaient de 1 an, 2 mois et 5 jours.

- 13 Le 1^{er} août 1997, la Commission a adressé au conseil du requérant le projet de réponse à sa réclamation. La réponse définitive n'a été adoptée que le 3 septembre 1997. Entre-temps, la réclamation avait fait l'objet d'une décision implicite de rejet.

Procédure et conclusions des parties

- 14 Le requérant a introduit le présent recours par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 août 1997.

- 15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables, mais a invité la partie défenderesse à répondre par écrit à une question.

- 16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision attaquée;
- annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation;
- condamner la défenderesse aux dépens.

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

- rejeter le recours comme non fondé;
- statuer sur les dépens comme de droit.

En droit

Arguments des parties

- 18 Le requérant invoque un moyen unique, tiré de la méconnaissance des articles 84 et 110 du statut, de l'article 11, paragraphe 2, de son annexe VIII, fixant les modalités des pensions, et des DGE relatives à l'application de l'article 11, paragraphes 1 et 2, de l'annexe VIII du statut, précitées, ainsi que d'un excès de pouvoir.
- 19 Il allègue à titre subsidiaire que, si l'interprétation faite par la Commission desdites DGE s'avérait correcte, celles-ci seraient illégales en ce qu'elles donnent une définition ou une interprétation restrictive des dispositions statutaires mentionnées.
- 20 Le requérant relève en substance que, vu qu'il a cotisé pour son régime national auprès de deux caisses différentes, la prise en considération des droits à pension qu'il a acquis avant son entrée au service de la Commission et dont il a demandé le transfert ne peut se faire que si la défenderesse calcule le nombre des annuités à prendre en compte sur la base de l'addition des montants transférés par les deux caisses de pension (ci-après «opération de globalisation» ou «globalisation»), à savoir, l'Andels-Pensionsforeningen et la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse.
- 21 Concernant le plafonnement de la bonification communautaire au temps d'affiliation au régime de pensions national (voir ci-dessus point 4), le requérant ne le conteste pas. Il se limite à relever que ce plafond doit être appliqué à l'ensemble des montants obtenus après le calcul de conversion et non, comme la Commission le prétend, à chaque transfert pris isolément.

- 22 La Commission soutient que, au cas où la législation nationale d'un État membre ne prévoit pas, avant le transfert des droits à pension d'un fonctionnaire auprès du régime communautaire, de globalisation auprès d'un seul régime gestionnaire des droits acquis par l'intéressé dans le cadre national, elle doit procéder à un transfert séparé pour chacune des caisses auxquelles le fonctionnaire a été affilié.
- 23 Le mécanisme de transfert aurait pour base une corrélation entre, d'une part, la période d'affiliation durant laquelle l'intéressé a cotisé au régime national et, d'autre part, la bonification d'annuités octroyée au niveau communautaire. Pour assurer ce lien, il résulterait d'une interprétation conjointe des articles 11, paragraphe 2, du statut et 12 de l'annexe VIII dudit statut, que le nombre d'annuités serait limité à la durée de la période d'affiliation nationale. Or, si la Commission acceptait le cumul des montants transférables, elle autoriserait une bonification d'annuités supérieures au nombre d'années d'affiliation effective au régime national.
- 24 Le fait d'ajouter un complément aux cotisations afin d'augmenter le montant transférable pour la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse et de bénéficier ainsi d'un nombre d'annuités plus important n'est pas acceptable puisqu'il s'agirait de prendre en compte des montants qui ne correspondent pas à une période d'affiliation à la caisse concernée.
- 25 Cette position trouverait appui dans le libellé de l'article 3, paragraphe 1, des DGE, qui précise que le montant à transférer est le montant dû par «une caisse». L'expression «des régimes» figurant à l'article 4, paragraphe 3, des DGE viserait également chaque régime séparément.
- 26 Le système de transfert des droits à pension dépendrait dans une large mesure de la structure des régimes de pensions au sein d'un État membre donné. Même dans un seul État membre, chaque régime peut avoir des caractéristiques très différentes et, dans ces conditions, un montant transférable en provenance d'une caisse particulière ne pourrait pas toujours être assimilé au montant transféré d'une autre caisse. La solution préconisée par le requérant aboutirait par ailleurs à une ingérence

de la Commission dans l'établissement et le mode de calcul du montant à transférer, opérations qui incombent aux autorités nationales. Un tel résultat serait contraire à la jurisprudence de la Cour résultant de l'arrêt du 9 novembre 1989, Bonazzi-Bertottilli e.a./Commission (75/88, 146/88 et 147/88, Rec. p. 3599).

- 27 En conséquence, la Commission affirme qu'il n'y a eu aucune violation des droits à pension acquis par le requérant.

Appréciation du Tribunal

- 28 Au vu de l'argumentation développée par les parties, il apparaît nécessaire de déterminer la portée exacte de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut.
- 29 Aux termes de cet article, le fonctionnaire qui entre au service des Communautés a la faculté de faire verser aux Communautés «soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis» au titre des activités professionnelles exercées avant son entrée en service.
- 30 Le système de transfert des droits à pension prévu par cet article vise à faciliter le passage des emplois nationaux, publics ou privés, à l'administration communautaire et à garantir ainsi aux Communautés les meilleures possibilités de choix d'un personnel qualifié déjà doté d'une expérience professionnelle appropriée (arrêt de la Cour du 20 octobre 1981, Commission/Belgique, 137/80, Rec. p. 2393, point 11).
- 31 Il résulte des termes et du but de la disposition en cause que le système de transfert ainsi prévu doit tenir compte, pour le calcul de la pension d'ancienneté des Communautés, de l'ensemble des droits acquis auprès du système national, indépendamment du fait que le fonctionnaire concerné ait cotisé pour des régimes

non complémentaires différents. A cet égard, l'article 3, paragraphe 2, des DGE précise que le «montant à transférer peut correspondre à des droits résultant de périodes accomplies [...] au titre de plusieurs activités salariées ou non salariées [...]».

- 32 Concernant l'argument de la Commission tiré du libellé de l'article 3, paragraphe 1, des DGE, cet article ayant pour seul objectif d'empêcher les fonctionnaires d'augmenter les annuités de bonification par le biais des versements volontaires, la référence aux mots «une caisse» ne saurait être interprétée comme une référence au nombre, impliquant nécessairement, comme la Commission le prétend, que les annuités de bonification soient calculées pour chaque transfert séparément.
- 33 Certes, le nombre d'annuités dont le fonctionnaire peut bénéficier est limité, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, des DGE, au nombre d'années «durant lesquelles l'intéressé avait été affilié à des régimes non complémentaires avant sa prise de fonctions dans les Communautés». Toutefois, puisque ce «plafond» limite le transfert des droits acquis par les fonctionnaires dans le cadre du régime national de pensions, il doit être appliqué de sorte à minimiser ces effets. En réalité, l'institution concernée doit appliquer les règles relatives au transfert dans l'intérêt de ses fonctionnaires ainsi que dans son propre intérêt (arrêt Commission/Belgique, précité, point 14). Il s'ensuit que, au vu de l'intérêt de l'institution mentionné ci-dessus (point 30), ce plafond ne saurait être appliqué qu'une seule fois et donc à l'ensemble des droits transférés.
- 34 En l'espèce, la méthode utilisée par la Commission pour calculer la bonification séparément sur la base de chaque transfert pris isolément ne permet pas au requérant de bénéficier de l'ensemble des droits qu'il a acquis avant son entrée au service des Communautés. Il résulte de la réponse de la Commission à la question écrite du Tribunal que le requérant perd des annuités de bonification qu'il n'aurait pas perdues s'il avait continué à occuper un emploi national. La bonification statutaire que le requérant obtiendrait en cas de globalisation des montants transférables serait de 7 ans, 5 mois et 14 jours, alors que selon la décision attaquée, il n'a bénéficié que d'une bonification de 4 ans et 10 mois au titre des droits transférés par la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse et d'une bonification de 1 an, 2 mois et

3 jours au titre des droits transférés par l'Andels-Pensionsforeningen, soit un total de 6 ans et 3 jours.

- 35 Dans ces conditions, la thèse de la Commission aboutirait, contrairement à ce qui est prétendu, à un résultat contraire au but que la Cour a reconnu à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut (voir ci-dessus point 30).
- 36 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que la prise en considération de l'ensemble des droits acquis, en l'espèce, ne peut se faire que si les montants des transferts, bien qu'émanant de deux caisses différentes, qui établissent, chacune pour ce qui la concerne, les montants de l'équivalent actuariel, sont additionnés afin de déterminer le nombre d'annuités à prendre en compte et la bonification qui en résulte.
- 37 La thèse de la Commission qui assimile le cumul des actifs transférés à des versements volontaires interdits est dépourvue de fondement vu que les actifs à cumuler, en l'occurrence, résultent des cotisations effectivement versées aux caisses de pensions dont relevait le requérant.
- 38 En outre, contrairement à ce que prétend la Commission, l'opération de globalisation demandée n'aboutit en rien à une ingérence dans les compétences des autorités nationales. Elle consiste dans une opération différente et postérieure au calcul de l'équivalent actuariel et fait donc partie de la conversion des actifs transférés en annuités de pension communautaires, opération qui incombe aux autorités administratives communautaires.

- 39 A ce propos, la Cour a jugé qu'il résulte de l'article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa, de l'annexe VIII du statut que «l'institution communautaire n'a d'autre obligation que de transformer en annuités à prendre en compte dans son propre régime de pension le montant de l'équivalent actuariel, établi par l'organisme gestionnaire du régime de pension antérieur en fonction des droits acquis dans ce régime. Les modalités de calcul de ce montant relèvent de la seule compétence de l'autorité nationale ou internationale qui administre le régime de pension auquel l'intéressé a été affilié antérieurement à son entrée en service auprès des Communautés (arrêt Bonazzi-Bertottilli e.a./Commission, précité, point 17). La Cour a ajouté (point 19) que les deux décisions relatives, d'une part, au calcul de l'équivalent actuariel et, d'autre part, à la conversion de cet actif en annuités se situent dans des ordres juridiques différents et relèvent chacune de contrôles juridictionnels propres.
- 40 Enfin, la Commission, à l'audience, a fait valoir que l'opération de globalisation demandée par le requérant contiendrait un élément discriminatoire vis-à-vis d'un fonctionnaire qui, n'ayant que la même période d'affiliation auprès de la première caisse que le requérant, ne pourrait pas la faire valoriser en cumulant les droits à pension qui en résultent avec ceux afférents à d'autres caisses de pension.
- 41 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe général d'égalité est un des principes fondamentaux du droit de la fonction publique communautaire. Il veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. Il exige, à l'évidence, que des agents placés dans des situations identiques soient régis par les mêmes règles, mais il n'interdit pas au législateur communautaire de tenir compte des différences objectives de conditions ou de situations dans lesquelles les intéressés se trouvent (voir notamment l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1983, Ferrario e.a./Commission, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81, 178/81, 179/81, 182/81 et 186/81, Rec. p. 2357, point 7).

- 42 Or, le fonctionnaire qui n'aurait cotisé que pendant la période pour laquelle le requérant a été affilié auprès d'une seule caisse nationale est dans une situation objectivement différente de ce dernier. En effet, la moyenne annuelle de l'ensemble des cotisations du requérant est plus élevée que celle du fonctionnaire placé dans l'hypothèse avancée par la Commission. Il est donc tout à fait justifié qu'il puisse bénéficier de plus d'annuités pour le temps qu'il a cotisé auprès de la première caisse de pensions.
- 43 Partant, la globalisation demandée par le requérant ne saurait entraîner la discrimination invoquée par la Commission.
- 44 Il est du reste à noter que la défenderesse a admis à l'audience que la solution préconisée par le requérant ne pose pas de difficultés supplémentaires d'ordre technique ou financier.
- 45 Il résulte des considérations qui précèdent que le moyen soulevé par le requérant doit être accueilli et qu'il convient d'annuler la décision attaquée.

Sur les dépens

- 46 Conformément à l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, 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, au vu des conclusions du requérant, de la condamner à supporter l'ensemble des dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission du 16 octobre 1996, établissant que la limitation de la période prise en compte pour un transfert des droits à pension est calculée pour chaque transfert séparément et portant refus de la demande du requérant de globaliser les transferts émanant de l'Andels-Pensionsforeningen et de la Juristernes og Økonomernes Pensionskasse, est annulée.
- 2) La Commission est condamnée aux dépens.

Vesterdorf

Moura Ramos

Mengozzi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
B. Vesterdorf