ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE) DU 22 OCTOBRE 1975 [1]

Martin Meyer-Burckhardt contre Commission des Communautés européennes

Affaire 9-75

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Recours en annulation — Recours en indemnité — Absence de distinction — Délai de recours*
   (Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

2. *Fonctionnaires — Recours en indemnité — Origine — Lieu d'emploi — Base légale*
   (Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

1. Les articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires ne faisant aucune distinction entre le recours en annulation et le recours en indemnité en ce qui concerne la procédure, tant administrative que contentieuse, il est loisible à l'intéressé en raison de l'autonomie des différentes voies de droit de choisir soit l'une, soit l'autre, soit les deux conjointement à condition de saisir la Cour dans le délai de trois mois après le rejet de sa réclamation.

2. Un litige entre un fonctionnaire et l'institution dont il dépend ou dépendait, et visant à la réparation d'un dommage, se meut, lorsqu'il trouve son origine dans le lien d'emploi qui unit l'intéressé à l'institution, dans le cadre de l'article 179 du traité et des articles 90 et 91 du statut et se trouve, en ce qui concerne notamment sa recevabilité, en dehors du champ d'application tant des articles 178 et 215 du traité que de l'article 43 du statut de la Cour CEE.

Dans l'affaire 9-75

MARTIN MEYER-BURCKHARDT, directeur en retraite de la Commission des Communautés européennes, résidant à Horben en république fédérale d'Allemagne, représenté par Me Heinz Niederhausen, avocat à Fribourg, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de Me Ernest Arendt, 34b, rue Philippe II,

partie requérante,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, à Bruxelles, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, assisté par M. Meinhard Hilf, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, Place de la Gare,

partie défenderesse,

ayant pour objet le paiement de dommages-intérêts,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. R. Monaco, président de chambre, J. Mertens de Wilmars (rapporteur) et A. O'Keeffe, juges,

avocat général : M. J. P. Warner
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit :

I - Faits et procédure

1. Le requérant, précédemment fonctionnaire en république fédérale d'Allemagne et au service de la Communauté européenne à partir du 1er juillet 1958, a été mis à la retraite, pour cause d'invalidité, le 30 juin 1967. Il se plaint de ce que la législation de la République fédérale, en matière de pensions de retraite des fonctionnaires, limite et supprime même, dans certains cas, le cumul d'une pension de retraite communautaire et d'une pension de retraite servie par la République fédérale. Cette limitation est, semble-t-il, particulièrement radicale lorsqu'il s'agit d'une pension communautaire trouvant sa cause dans une invalidité et que le montant maximum a été accordé. Dans ce cas, la pension allemande est réduite de 75 % à 12 % de la rémunération qui lui sert de base. Cette limitation découle de la combinaison du paragraphe 160 b, paragraphe I, et de l'article X, paragraphe 2, de la loi du 19

juillet 1968 (cinquième loi portant modification des dispositions relatives au statut et aux traitements des fonctionnaires, BGBl I 1968, p. 848) et elle a été appliquée au requérant par l'administration allemande pour la période allant du 1er octobre 1968 au 30 juin 1972.

2. Estimant que les dispositions de la législation allemande qui lui sont opposées sont incompatibles avec le droit communautaire, en particulier avec l'article 5 du traité, et avec le statut des fonctionnaires, notamment l'article 78 de celui-ci, le requérant a porté le litige né de la diminution de sa pension de retraite allemande devant le Verwaltungsgericht de Fribourg qui, par jugement du 28 juin 1973, lui a donné tort, après avoir écarté une demande de renvoi préjudiciel devant la Cour qui, selon le requérant, aurait dû permettre au juge allemand, suite à l'interprétation sollicitée, de constater l'incompatibilité alléguée.

Le requérant a porté, par la voie de la « Sprungrevision », le litige devant le Bundesverwaltungsgericht qui n'a pas encore statué, mais avait précédemment, par son arrêt *Ganschow* du 24 février 1972, pris position dans un cas identique en faveur de la compatibilité de cette législation avec le droit communautaire. Le Bundesverwaltungsgericht avait, à cette occasion, également estimé qu'il n'y avait pas lieu à renvoi préjudiciel.

3. Le requérant a évalué à 122 486,88 DM la perte subie par lui du fait de la réduction de 63 % du taux de sa pension allemande pendant la période allant du 1er octobre 1968 au 30 juin 1972.

4. Le 23 mai 1973 le requérant a saisi la Commission de la demande suivante : « que, conformément à l'article 169 du traité CEE, la Commission introduise un recours contre la république fédérale d'Allemagne afin de mettre fin à la violation de l'article 177, alinéa 3, du traité CEE, commise par le « Bundesverwaltungsgericht » de la république fédérale d'Allemagne ».

La Commission a rejeté cette demande par une décision du 18 octobre 1973 alors que le requérant avait déjà introduit, le 1er octobre 1973, une réclamation, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires. Cette réclamation fut rejetée par décision du 7 février 1974.

Le 18 avril 1974, le requérant a adressé à la Commission une nouvelle demande au sens de l'article 90 du statut visant cette fois à l'allocation, sur base de l'article 215 du traité CEE, de dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'il aurait subi suite au refus ou à l'ommission de la Commission d'engager contre la République fédérale une procédure ex article 169.

La demande fut rejetée le 7 novembre 1974.

Une réclamation enregistrée le 9 septembre 1974 est restée sans suite.

Le 22 janvier 1975 le requérant a introduit le présent recours, enregistré le 31 janvier 1975.

II — Conclusions des parties

Le requérant conclut à ce que la Cour de justice des Communautés européennes dise pour droit :

— la défenderesse est condamnée à payer au requérant la somme de 122 486,88 DM contre cession de la créance d'un même montant que le requérant possède contre la république fédérale d'Allemagne et qu'il a fait valoir dans le litige pendant devant le « Bundesverwaltungsgericht ».

Pour le cas où la Cour considérerait ce recours comme hâtif le requérant conclut à ce qu'il soit sursis à statuer dans la présente affaire.

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

— rejeter le recours comme irrecevable et subsidiairement comme non fondé,

— condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. Le requérant fonde son action en indemnité sur le fait que la Commission aurait définitivement refusé de lui accorder son assistance, dans le litige l'opposant aux autorités allemandes, violant ainsi l'article 24 du statut des fonctionnaires, et causant par la même occasion un dommage au requérant. La Commission, en tant que gardienne du traité, aurait été tenue d'engager contre la république fédérale d'Allemagne, sur base de l'article 169 du traité, une action visant à mettre fin à la double violation par celle-ci de ses obligations communautaires.

La république fédérale d'Allemagne se serait d'abord rendue coupable d'une violation de l'article 5, alinéa 2, du traité et de l'article 78 du statut des fonctionnaires. L'application du paragraphe 160 b, paragraphe 1, première et deuxième phrases de la BBG, aux fonctionnaires en retraite des Communautés européennes violerait l'article 5 du traité en ce qu'il mettrait en danger la réalisation de l'objectif d'assurer aux Communautés le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités d'indépendance, de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres des Communautés.

La disposition législative critiquée aurait également pour conséquence d'amoindrir les effets de l'article 78 du statut et serait doublement discriminatoire parce qu'elle concernerait seulement 1° les fonctionnaires, 2° qui ont quitté le service en raison de leur invalidité.

Du fait que la Commission n'aurait entrepris aucune démarche pour remédier à cette situation, les fonctionnaires concernés en auraient été réduits à introduire un recours contre la République fédérale devant les tribunaux administratifs allemands.

Le requérant cite le cas d'un ancien fonctionnaire de la Commission, M. Hans Ganschow, dont le recours tendant à la non-application du paragraphe 160 b, paragraphe 1, du BBG pour incompatibilité avec le droit communautaire de la fonction publique fut rejeté d'abord par la juridiction de première instance et ensuite par le Bundesverwaltungsgericht. Aucune de ces deux juridictions n'aurait estimé devoir saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle au titre de l'article 177 du traité.

De même le recours introduit par le requérant lui-même devant le tribunal administratif de Fribourg aurait-il été rejeté par jugement du 28 juin 1973. Une demande en révision (« Sprungrevision ») aurait ensuite été introduite auprès du Bundesverwaltungsgericht qui ne s'est pas encore prononcé. Déduisant de l'arrêt Ganschow rendu par cette juridiction que celle-ci ne saisirait pas la Cour de justice au titre de l'article 177, le requérant lui a demandé de surseoir à statuer dans l'instance en « Révision » aussi longtemps que la Cour de justice ne se sera pas prononcée sur le présent recours.

La seconde violation par la République fédérale, des obligations qui lui incombent en vertu du traité, résulterait, selon le requérant, du refus du Bundesverwaltungsgericht de recourir à la procédure de l'article 177 du traité. La méconnaissance de l'article 177 par le Bundesverwaltungsgericht qui se serait abstenu de saisir la Cour de justice parce qu'il estimait que les normes de droit communautaire invoquées étaient claires et ne poseraient pas de problème d'interprétation aurait également dû faire l'objet d'une procédure en manquement. Le refus d'engager cette procédure constituerait un comportement fautif de la part de la Commission.

Le rejet probable par le Bundesverwaltungsgericht du recours actuellement pendant devant lui signifierait pour le requérant la perte de son droit d'agir contre la république fédérale d'Allemagne, droit ayant pour objet le paiement des 122 486,88 DM retenus sur sa pension de retraite allemande. Ce dommage serait devenu effectif au moment où la

Commission aurait définitivement refusé de lui accorder l'assistance qu'il demandait.

2. Dans son mémoire en défense la *Commission* conteste la recevabilité du recours.

Elle en examine d'abord les aspects formels. Dans la mesure où il est reproché à la Commission d'avoir contrevenu aux dispositions de l'article 24 du statut des fonctionnaires, l'action en indemnité engagée contre l'institution en tant qu'employeur ne pourrait se fonder que sur les dispositions combinées de l'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires et de l'article 179 du traité CEE. Un recours à l'article 215, deuxième alinéa, lorsqu'il s'agit de droits invoqués dans le cadre des relations de service des fonctionnaires ne serait possible que sous réserve de l'application des règles de procédure complémentaires fixées aux articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires. Dans la mesure où le requérant entend invoquer également à l'appui de son action en indemnité un manquement général de la Commission à ses obligations, en dehors de la relation de service entre le requérant et la Commission, le recours devrait être considéré comme effectivement fondé sur l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE.

a) En ce qui concerne l'action en indemnité considérée dans le cadre du statut des fonctionnaires, la Commission reconnaît que, formellement, le recours satisfait aux conditions de l'article 90 du statut. Il serait néanmoins irrecevable parce qu'il constituerait une tentative d'éluder les dispositions régissant les délais d'introduction de la requête, le requérant ayant omis, après que lui avaient été notifiées les décisions de rejet de la Commission en date du 18 octobre 1973 et du 7 février 1974, de saisir la Cour de ce refus dans les délais requis. Le rejet de la demande du 23 mai 1973 serait donc devenu inattaquable, et le requérant ne pourrait « se procurer un nouveau recours par le biais d'une demande en indemnité » (arrêt du 12 décembre 1967, affaire 4-67, Collignon, Recueil 1967, p. 480). La jurisprudence de la Cour concernant les conditions propres de l'introduction de l'action en indemnité (arrêt du 2 décembre 1971, affaire 5-71, Schöppenstedt, Recueil 1971, p. 975) ne pourrait être invoquée parce que dans les espèces invoquées la question à résoudre aurait été celle de la recevabilité d'un recours en responsabilité alors qu'un recours sur base des articles 173 ou 175 était, de façon générale, irrecevable. En l'occurrence il s'agirait de juger la recevabilité d'un recours en indemnité alors que le demandeur aurait laissé s'écouler le délai dont il disposait pour mettre en cause, devant la Cour, l'acte ou la carence dont il se plaint et qui fonde sa demande de réparation.

Cet aspect mis à part, l'action en indemnité serait de toute façon irrecevable, parce que tardive. La Commission aurait, d'après le requérant, manqué à ses obligations en s'abstenant d'agir lors de la promulgation de la loi du 19. 7. 1968 portant modification de la BBG. Or, la première demande d'indemnisation n'aurait été introduite que le 18 avril 1974 et serait de ce fait irrecevable en vertu de l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE. Si la « demande » du 18 avril 1974 devait être considérée comme une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, le délai de trois mois prévu à cet article n'aurait pas non plus été respecté, la prétendue carence de la Commission étant connue du requérant dès l'année 1973.

b) Pour autant que l'action en indemnité serait fondée sur l'article 215 du traité CEE, le recours serait également irrecevable parce que, comme il vient d'être relevé, tardif au regard du délai prévu à l'article 43 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE. Cela ne serait toutefois le cas que dans la mesure où il est reproché à la Commission de la loi du 19 juillet 1968. Dans la mesure, par contre, où le grief concerne une éventuelle violation par les juridictions de la République fédérale de l'article 177 du traité, le délai semblerait avoir été respecté.

Mais il y a, de l'avis de la Commission des motifs plus fondamentaux pour considérer le recours comme irrecevable. Un premier motif d'irrecevabilité devrait, à cet égard, être déduit de la circonstance que l'examen du bien-fondé d'un recours en carence ou d'un recours en indemnité formé par un particulier sur le refus de la Commission d'engager la procédure de l'article 169, amènerait la Cour à émettre une appréciation sur le comportement d'un État membre sans avoir été saisie par la Commission ou un autre État membre et sans que l'État membre incriminé ait été, préalablement, appelé à émettre ses observations. Un second motif d'irrecevabilité résulterait du fait que l'article 169 viserait à protéger l'intérêt général des Communautés, et non les intérêts des particuliers, de telle sorte que sa violation éventuelle ne pourrait faire naître, au profit des particuliers, des droits à indemnisation. Le rôle particulier de l'article 169 expliquerait également pourquoi la règle énoncée par la Cour dans l'affaire 5-71, Schöppenstedt, précitée, ne pourrait être étendue à la présente espèce. Il y aurait une différence fondamentale entre, d'une part, le fait, pour la Cour, de contrôler dans le cadre d'une action en indemnité, la légalité d'une mesure matérielle émanant des institutions communautaires contre laquelle les particuliers ne peuvent exercer de recours en annulation et, d'autre part, le fait de contrôler, à titre incident, la légalité du comportement d'un État membre sans que celui-ci conserve sur le plan de la procédure, les garanties prévues par l'article 169 du traité. La Commission estime encore, que, notamment en ce qui concerne le dommage, la requête ne satisferait pas aux exigences de l'article 38 du règlement de procédure.

Passant ensuite à l'examen du fond, la Commission répond en premier lieu au moyen fondé sur l'obligation d'engager une procédure d'infraction au traité à l'encontre de la République fédérale. A son avis la responsabilité de la Commission ne serait engagée que s'il était établi qu'elle a, de façon illégale, enfreint une disposition de droit communautaire ayant pour objet — fût-ce non exclusivement — la protection des intérêts du requérant. Or aucune de ces conditions ne serait réalisée.

En premier lieu la Commission estime que l'article 169 lui laisse, aux deux stades successifs de la procédure que cette disposition prévoit, un certain pouvoir d'appréciation sur le point de savoir s'il y a lieu d'engager la procédure en manquement d'état. Elle n'exclut pas qu'il puisse exister des cas extrêmes dans lesquels l'intérêt communautaire l'obligerait à exercer sa mission de contrôle, mais même dans ce cas il s'agirait d'une obligation non susceptible de faire l'objet d'un recours.

En outre l'article 169 du traité ne viserait pas à assurer directement la protection des particuliers. Les États membres auraient décidé de ne s'exposer qu'aux seuls recours formés par d'autres États membres ou par la Commission. Même dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel un manquement de la Commission à son obligation de contrôle ne ferait pas partie de la catégorie des dispositions qu'un particulier pourrait invoquer à titre incident.

Si l'on devait considérer l'article 169 du traité comme une disposition à tout le moins susceptible de servir également les intérêts des particuliers, on pourrait tout au plus parler d'une obligation juridique s'il y avait infraction évidente au traité par un État membre, de sorte que l'élément d'appréciation dans le chef de la Commission soit réduit. Or, les dispositions de la loi fédérale allemande sur les fonctionnaires incriminées ne constitueraient pas une infraction évidente.

Quant à la mise en œuvre de la procédure de l'article 177, la Commission observe que cette disposition vise à assurer, par la coopération de la Cour de justice des Communautés avec les juridictions nationales, l'interprétation et l'application uniformes du droit communautaire. Les particuliers n'auraient nullement la possibilité de demander le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice

et bien moins encore de l'obtenir de façon contraignante par le recours à l'article 169 du traité CEE. La Commission se serait réservé la possibilité d'une intervention au titre de l'article 169 du traité pour assurer la coopération des juridictions dans le cadre de l'article 177 du traité, mais il ne pourrait s'agir que d'une mesure extrême lorsque l'attitude des tribunaux d'un État membre, méconnaissant dans leur jurisprudence constante les conditions du renvoi préjudiciel, ferait craindre que le mécanisme même de l'article 177 ne devienne lettre morte. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

En ce qui concerne la violation de l'obligation d'assistance formulée à l'article 24 du statut, la Commission observe que cette disposition vise à assurer aux fonctionnaires l'assistance des Communautés lorsqu'en raison de leur qualité ou de leurs fonctions, ils sont victimes d'un acte punissable par la loi. La loi allemande ne pourrait être présentée comme un « attentat contre les biens » du requérant, ou comme un acte législatif injuste, criminel et punissable. De plus, le droit à réparation établi par l'article 24, deuxième alinéa, supposerait que l'intéressé n'aurait pu obtenir réparation de l'auteur des dommages, alors qu'en l'espèce le requérant disposerait contre le gouvernement fédéral du recours aux instances judiciaires. L'erreur de droit éventuelle, que commettrait une juridiction nationale, tel le Bundesverwaltungsgericht, en ne faisant pas appel à la procédure de l'article 177 du traité ne tomberait pas non plus dans le champ d'application de l'article 24.

A titre subsidiaire la Commission examine la question de savoir dans quelle mesure les dispositions de la BBG sont compatibles avec le droit communautaire. A cet égard la défenderesse estime que le paragraphe 160 b) de la BBG vise à empêcher le cumul des pensions maximums.

Les arrêts du 16 décembre 1960 (affaire 6-60, Humblet, Recueil 1960, p. 1127) et du 3 juillet 1974 (affaire 7-74, Brouerius van Nidek, Recueil 1974, p. 757) ne pourraient être invoqués au soutien du recours car une réduction de la pension nationale ne serait pas assimilable à la perception des recettes fiscales sur des rémunérations régulières. Le droit communautaire ne contiendrait aucun principe selon lequel la législation nationale en matière de pensions des fonctionnaires devrait être aménagée de telle manière que le fonctionnaire national passant au service de la Communauté ne puisse subir le moindre préjudice, ou doive même être favorisé par rapport au fonctionnaire national.

3. Dans son mémoire en *réplique* le requérant précise le fondement de son recours : la violation du traité contre laquelle la Commission aurait omis d'agir consisterait en ce que, soutenu par le gouvernement fédéral, le Bundesverwaltungsgericht interpréterait de manière inexacte l'article 177, alinéa 3, et refuserait, sur la base de cette interprétation inexacte, de soumettre deux questions importantes de droit communautaire à la Cour de justice afin qu'elle statue à titre préjudiciel. La première question qui aurait dû être posée tendrait à savoir si le statut des fonctionnaires doit être interprété en ce sens que les fonctionnaires de tous les États membres, qui se trouvent dans une situation comparable, doivent percevoir des rémunérations et des pensions d'un montant réellement égal. S'appuyant sur les considérants du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, qui en définissent les objectifs, précisés par l'arrêt du 16 décembre 1960 (affaire 16-60, Humblet), le requérant propose une réponse affirmative. Dès lors les phrases 1 et 2 du paragraphe 160 b, paragraphe 1, de la BBG ne devraient pas s'appliquer aux fonctionnaires en retraite des Communautés européennes.

En cas de réponse négative à cette première question, une deuxième devrait être posée, relative à l'interprétation de l'article 78 du statut des fonctionnaires (règlement n° 31 (CEE) du 18 décembre 1961, JO n° 45 du 14 juin 1962). Elle

tendrait à savoir si le droit à pension communautaire d'invalidité du fonctionnaire, atteint d'une invalidité permanente totale, au service de la CEE, peut être affecté, même indirectement, du fait que l'État membre attache comme conséquence juridique, à l'existence de la pension communautaire d'invalidité, la suspension totale du droit national à pension du fonctionnaire. Le requérant propose une réponse négative et critique l'interprétation donnée au paragraphe 160, paragraphe 1, de la BBG par la Commission qui estime que cette disposition aurait pour objet de priver du bénéfice d'une double pension maximale les fonctionnaires qui ont excercé leur activité en partie au service de la République fédérale et en partie au service d'une institution internationale ou supranationale. L'analyse de la Commission serait inexacte car la disposition concernerait également les pensions allemandes qui ne seraient pas maximales et ne s'appliquerait par ailleurs pas aux fonctionnaires allemands quittant le service des Communautés avec une pension communautaire, mais n'étant pas frappés d'invalidité.

Le requérant estime que l'argumentation concernant l'irrecevabilité du recours en indemnité en tant qu'il serait fondé sur l'inaction de la Commission contre la loi fédérale du 19 juillet 1968 est sans pertinence. La requête se fonderait sur l'inaction de la Commission contre la violation par la république fédérale d'Allemagne de l'article 177 du traité.

A cet égard le requérant précise que son recours se fonde sur l'article 215 du traité, car l'article 91 du statut des fonctionnaires ne fournirait aucune base juridique pour des actions en indemnité. L'autonomie du recours en indemnité aurait été affirmée dans l'arrêt du 28 avril 1971 (affaire 4-69, Lütticke, Recueil 1971, p. 325) ainsi que dans une série d'arrêts ultérieurs (CJ 2 décembre 1971, affaire 5-71, Schöppenstedt, Recueil 1971, p. 975 ; CJ 13 juillet 1972, affaire 79-71, Heinemann, Recueil 1972, p. 579 ; CJ 13 juin 1972, affaires 9 et 11-71, Cie d'Approvisionnement, Recueil 1972, p. 391 ; CJ 24 octobre 1973, affaire 43-73, Merkur, Recueil 1973, p. 1055 ; CJ 2 juillet 1974, affaire 153-73, Holtz et Willemsen, Recueil 1974, p. 675).

S'il était vrai, ce que le requérant conteste, que la Cour de justice ne peut être saisie par renvoi préjudiciel que de questions d'interprétation du droit communautaire d'effet direct, le requérant relève que de toute façon l'article 24 du statut des fonctionnaires et l'article 7 du traité fondent des droits directement applicables. De plus, loin d'accabler de recours la Commission en sa qualité de gardienne du traité, l'introduction d'un recours en indemnité fondé sur un comportement de la Commission contraire au traité tendrait à parer à une attitude trop large de la Commission à l'égard des violations du traité par les États membres. A cet égard le requérant souligne que l'attitude du Bundesverwaltungsgericht serait soutenue par le gouvernement fédéral, ce qui démontrerait la gravité du comportement et la nécessité d'une intervention de la part de la Commission.

4. Dans son mémoire en *duplique* la Commission constate que le requérant n'aurait toujours pas clairement précisé s'il fonde son action en indemnité sur l'article 179 du traité et le statut des fonctionnaires ou sur l'article 215, paragraphe 2, du traité. La Commission concède que si le recours est fondé sur l'article 215, le délai de prescription de 5 ans ne serait pas écoulé dans la mesure où le recours ne serait plus motivé que par la seule violation de l'article 177 du traité par le Bundesverwaltungsgericht. Le requérant ne pourrait, s'il situe son recours dans le cadre du statut des fonctionnaires, invoquer, pour soutenir la recevabilité de son recours, l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1972 (affaire 79-71, Heinemann contre Commission, Recueil 1972, p. 589), dans lequel il était constaté que l'action en indemnité « n'étant pas soumise aux délais de l'article 91 du statut » était recevable. Dans cette affaire, la Cour aurait en effet expressé-

ment indiqué que l'action en indemnité engagée s'appuyait non pas sur l'illégalité d'un acte mais sur la communication de renseignements inexacts. Dans son arrêt du 21 février 1974 (affaires jointes 15 à 33-73 e.a., Kortner-Schots contre Conseil, Commission et Parlement, Recueil 1974, p. 189) la Cour aurait précisé que lorsque la demande de réparation trouve son origine dans la prétendue illégalité des décisions des institutions, la base du recours se trouve exclusivement dans l'article 179 du traité et le recours est soumis aux délais des articles 90 et 91 du statut.

Le requérant n'ayant pas saisi la Cour dans les trois mois du rejet définitif de sa demande, par lettre de la Commission du 7 février 1974, le présent recours en indemnité ne serait pas recevable. De façon plus générale le recours tendant à faire engager une procédure d'infraction ex article 169 par la Commission serait également irrecevable, le requérant n'ayant, d'une part, aucun droit à faire valoir à l'engagement de cette procédure, et l'article 177 ne lui conférant, d'autre part, pas non plus un droit à la saisine de la Cour de justice.

Quant au fondement du recours, la Commission estime que les critiques formulées par le requérant contre le paragraphe 160 b de la loi fédérale sur les fonctionnaires se basent sur des conceptions erronées ou débordent le cadre de la partie de la réglementation qui le concerne. Ainsi l'égalité de traitement établie dans le droit communautaire ne pourrait-elle pas garantir une égalité absolue des fonctionnaires dans leur pays d'origine pour les prestations qui y ont été fournies. La deuxième question formulée par le requérant méconnaîtrait le fait que la pension communautaire du requérant n'a pas été affectée. Le législateur allemand serait parti du principe général que les fonctionnaires rémunérés sur les fonds publics ne doivent percevoir, à la fin d'une vie active complète, qu'une seule pension maximum.

Attendu qu'à l'audience du 10 juillet 1975 les parties ont développé les arguments exposés au cours de la procédure écrite ;

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 septembre 1975 ;

En droit

1 Attendu que le recours tend à faire condamner la Commission au paiement d'une somme de 122 486,88 DM en réparation du dommage qu'elle aurait causé au requérant en refusant d'engager contre la république fédérale d'Allemagne une procédure fondée sur l'article 169 du traité ;

2 que le requérant, ancien fonctionnaire de la République fédérale et, ensuite, de la Communauté économique européenne, conteste devant les juridictions allemandes la validité, au regard du droit communautaire, de certaines dispositions législatives de la République fédérale, d'où résulterait pour lui, pour la période du 1er octobre 1968 au 30 juin 1972, une réduction sensible de sa pension de retraite allemande à raison du cumul de cette pension avec la pension de retraite communautaire ;

que, son action ayant été rejetée le 28 juin 1973 par le Verwaltungsgericht de Fribourg, le requérant a saisi du litige le Bundesverwaltungsgericht qui, à la date du présent arrêt, n'a pas encore statué ;

que, cependant, dès le 23 mai 1973, ayant pris connaissance d'un arrêt rendu antérieurement, le 24 février 1972, par le Bundesverwaltungsgericht dans une affaire où il n'était pas partie, mais qu'il considère comme similaire, et estimant que cette haute juridiction aurait dû, au préalable, recourir à l'article 177 du traité, le requérant avait adressé à la Commission une demande au sens de l'article 90 du statut des fonctionnaires aux fins de voir engager contre la République fédérale la procédure de l'article 169 du traité « en vue de mettre fin à l'infraction à l'article 177, alinéa 3, du traité », qu'aurait, selon lui, commise le Bundesverwaltungsgericht ;

que cette demande, d'abord implicitement, puis explicitement rejetée, a été suivie d'une réclamation tendant au même objet, également rejetée par lettre du 7 février 1974 ;

que, le 18 avril 1974, sans avoir saisi la Cour de justice du litige né du rejet de sa réclamation, le requérant adressa à la Commission une nouvelle demande tendant à l'allocation de dommages-intérêts, qui, après un refus implicite et une réclamation, explicitement rejetée le 7 novembre 1974, a donné lieu au présent recours en indemnité ;

attendu que, selon le requérant, l'omission de la Commission d'engager une procédure contre la République fédérale à raison de l'arrêt rendu par le Bundesverwaltungsgericht le 24 février 1972, serait la cause du dommage dont il réclame réparation, et qui correspondrait à la réduction qu'a subie en vertu de la législation nationale en cause, sa pension de retraite allemande ;

qu'il fait valoir à cet égard que les dispositions de la législation allemande qui affectent sa position seraient incompatibles avec le droit communautaire et qu'une décision préjudicielle de la Cour de justice, relative à l'interprétation du statut des fonctionnaires, aurait, si elle avait été sollicitée, permis aux juridictions allemandes de constater l'incompatibilité alléguée ;

attendu que, selon la Commission, le recours serait irrecevable, aussi bien dans l'hypothèse où il serait fondé sur l'article 179 du traité et sur le statut des fonctionnaires que dans l'hypothèse où il trouverait son fondement dans l'article 215 du traité ;

6 attendu que le requérant a invoqué, au soutien de son recours, à la fois les articles 178 et 215 du traité et l'article 179 ainsi que le statut des fonctionnaires ;

qu'il importe, dès lors, de déterminer, en vue de juger de sa recevabilité, sur quelles dispositions le recours doit être fondé ;

7 attendu que, selon l'article 179 du traité, la Cour de justice est compétente pour statuer sur tous litiges entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable auxdits agents ;

qu'aux termes de l'article 91 du statut des fonctionnaires, ces litiges comprennent ceux de caractère pécuniaire dans lesquels il est, par ailleurs, attribué à la Cour une compétence de pleine juridiction ;

que, dès lors, un litige entre un fonctionnaire et l'institution dont il dépend ou dépendait, et visant à la réparation d'un dommage, se meut, lorsqu'il trouve son origine dans le lien d'emploi qui unit l'intéressé à l'institution, dans le cadre de l'article 179 du traité et des articles 90 et 91 du statut et se trouve, en ce qui concerne, notamment, sa recevabilité, en-dehors du champ d'application tant des articles 178 et 215 du traité que de l'article 43 du statut de la Cour CEE ;

8 attendu que le requérant fonde son recours notamment sur une violation par la Commission de l'article 24 du statut relatif à la protection due par les institutions à leurs agents ;

qu'au surplus, par l'introduction d'une demande et d'une réclamation, il a, lui-même, suivi la voie tracée par les articles 90 et 91 ;

que c'est donc au regard de ces dernières dispositions qu'il y a lieu d'apprécier la recevabilité du recours ;

9 attendu que la Commission fait, à cet égard, valoir que le présent recours est irrecevable parce que le requérant a omis de saisir la Cour, dans le délai de 3 mois prévu à l'article 91, paragraphe 3, du statut, d'un recours contre le rejet,

par lettre de la Commission du 7 février 1974, de sa première réclamation du 1er octobre 1973 et qu'il ne pourrait, par le biais du présent recours en indemnité, réparer cette omission ;

que le requérant rétorque que le recours en indemnité constitue, par rapport au recours en annulation, une voie de droit autonome soumise à des conditions de recevabilité spécifiques, d'où il suivrait que son recours, introduit dans le délai de 3 mois après le rejet de sa réclamation relative au refus de lui octroyer une indemnité, serait recevable ;

10 attendu que si le recours en annulation et le recours en indemnité constituent effectivement des voies de droit distinctes, il n'en demeure pas moins que, dans le cadre des litiges entre les fonctionnaires et les institutions, il n'est fait, par les articles 90 et 91 du statut, aucune distinction entre eux en ce qui concerne la procédure tant administrative que contentieuse, à laquelle ils peuvent donner lieu ;

qu'il est significatif, à cet égard, qu'aussi bien l'article 178 du traité que les articles 90 et 91 du statut s'abstiennent de définir la nature du recours ouvert en cas de rejet de la réclamation administrative ;

que, selon l'article 91, aussitôt qu'il s'agit d'un litige portant sur la légalité d'un acte faisant grief au requérant, la Cour est compétente quelle que soit par ailleurs la nature du recours ;

11 qu'ainsi, dès le rejet de sa réclamation du 1er octobre 1973, par lettre de la Commission du 7 février 1974, le requérant pouvait, dans le délai de trois mois, saisir la Cour d'un litige portant sur la légalité d'un acte lui faisant grief, ainsi que sur les conséquences pécuniaires qui pourraient éventuellement en être la conséquence ;

qu'il importe de remarquer que le requérant fonde son droit à réparation précisément sur l'illégalité du refus qui lui a été opposé et reconnaît ainsi que la constatation de cette illégalité et sa demande en indemnité forment ensemble l'objet du litige ;

qu'il lui était loisible, à raison de l'autonomie des différentes voies de droit, de choisir soit l'une soit l'autre, soit les deux conjointement, mais qu'il devait, de toute façon, former son recours dans le délai de trois mois après le rejet de sa réclamation du 1er octobre 1973 ;

12 que le recours du 22 janvier 1975, enregistré le 31 janvier 1975, l'a été après l'expiration de ce délai ;

13 attendu qu'à toutes fins utiles, il importe de remarquer que même si le recours pouvait trouver son fondement dans l'article 215 du traité et échappait aux règles de procédure des articles 90 et 91 du statut, il n'en serait pas moins tardif, pour avoir été introduit en dehors des délais prévus à l'article 43 du statut de la Cour de justice CEE ;

qu'en effet, la demande en indemnité adressée à l'institution, ayant été enregistrée le 30 avril 1974 et l'institution n'ayant pas pris position dans le délai de deux mois prévu à l'article 175, alinéa 2, le recours aurait dû être introduit dans un nouveau délai de deux mois, ce qui n'a pas été le cas ;

que, même si l'on devait considérer la réclamation relative au rejet de la demande d'indemnité, enregistrée le 9 septembre 1974 et rejetée à son tour le 7 novembre 1974, comme constituant la demande visée à l'article 43 du statut de la Cour de justice CEE, il en est encore de même ;

14 que le recours doit, dès lors, être rejeté comme irrecevable ;

Sur les dépens

15 Attendu que le requérant a succombé en ses moyens ;

qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens ;

que, toutefois, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions, dans les recours des agents des Communautés, restent à la charge de celles-ci ;

par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté ;

2) Chacune des parties supportera les dépens par elle exposés.

Monaco Mertens de Wilmars O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 octobre 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la première chambre
R. Monaco

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1975 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le présent litige a son origine dans la législation que la république fédérale d'Allemagne a adoptée afin de faire obstacle au cumul de pensions par ceux qui ont consacré leur vie active pour partie au service de cet État et pour partie au service d'une institution internationale ou supranationale. Le requérant, M. Meyer-Burckhardt, est un fonctionnaire en retraite de la Commission de la CEE qui, avant d'entrer au service de celle-ci, avait occupé pendant très longtemps un emploi dans l'administration allemande. Il a constaté que sous l'empire de la législation allemande en cause, le fait de recevoir une pension de la Commission avait pour conséquence la réduction du montant de la pension servie par l'administration allemande, dans des proportions considérables pour la période visée par le recours.

En substance, le requérant demande à la Commission des dommages-intérêts parce qu'elle aurait omis d'agir contre la République fédérale au titre de l'article 169 du traité CEE à la suite du refus par le Bundesverwaltungsgericht, juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit allemand, de renvoyer à votre Cour, en application de l'article 177 du traité, la

1 — Traduit de l'anglais.