organisation nationale ou internationale ou d'une entreprise, a pour objet de lui ouvrir un droit dont l'exercice ne dépend que de son propre choix. Il incombe donc à tout État membre de prendre les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de cette disposition, en établissant un système de transfert qui permet au fonctionnaire des Communautés d'exercer le choix qui lui est accordé par le statut.

3. Si l'intervention d'un accord entre la Communauté et l'organisme de pension dont relevait le fonctionnaire avant son entrée au service de la Communauté, comme fondement conventionnel propre à permettre le transfert de droits à pension vers le régime communautaire, pourrait être envisagé dans le cas où le service de provenance du fonctionnaire appartient à une personne tierce par rapport à la Communauté, tels que les organismes internationaux qui ne sont pas soumis au droit communautaire, ceci n'est ni nécessaire ni justifié dans le cas où l'ancien employeur du fonctionnaire est un État membre soumis aux règles établies par les institutions communautaires, dans le cadre de leurs attributions. Il en est de même d'un organisme public ou privé dont le régime de pensions serait soumis à la législation ou à la réglementation édictée par la puissance publique de cet État.

Dans l'affaire 137/80,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique principal, M. Raymond Baeyens, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DE BELGIQUE, représenté par M. le Ministre des affaires étrangères, dont les bureaux sont établis au n° 2, rue Quatre-Bras, 1000 Bruxelles et ayant nommé comme agent M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater, au titre de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, que le royaume de Belgique a manqué aux obligations découlant

des dispositions de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés en ce que la Belgique refuse en principe d'établir les modalités de transfert de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat d'anciens droits à pension acquis dans les régimes de pensions belges au régime de pensions communautaire,

LA COUR,

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

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

1. L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII de leur statut permet aux fonctionnaires des Communautés de transférer à leur régime de pensions les droits acquis au service des États membres, d'autres organismes internationaux ou dans les entreprises privées. Il y est prévu que:

«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 dans l'administration, l'organisation nationale ou internationale ou l'entreprise dont il relevait,

— soit le forfait de rachat qui lui est dû par la caisse de pensions de cette administration, organisation ou entreprise au moment de son départ».

Cette faculté correspond au droit des fonctionnaires de transférer les droits à pension acquis aux Communautés vers les régimes de pensions des services nationaux ou des organismes internationaux avec lesquels les Communautés ont conclu un accord prévu par le paragraphe 1 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut.

Le 2 juillet 1969, la Commission a adopté les dispositions générales d'exécution de l'article 11, paragraphes 1 et 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires et en novembre 1978 les services de la Commission étaient en mesure de constater que, pour l'exécution des dispositions en question, il a été conclu un accord de principe relatif au transfert des anciens droits à pension avec tous les États membres sauf les Pays-Bas et la Belgique.

Les modalités techniques des transferts au sens de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut sont arrêtées et mises en œuvre par le Danemark, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande et le Luxembourg.

Depuis la date du 15 juillet 1970, la Commission a attiré à plusieurs reprises l'attention du gouvernement belge sur l'obligation qui lui incombe d'adopter les mesures permettant l'application de la disposition litigieuse.

En l'absence d'une action concrète du gouvernement belge allant dans le sens souhaité par la Commission et notamment faute de réponse à sa lettre du 12 mai 1977, où elle signalait l'éventualité de la formation d'un recours contre la Belgique, en vertu de l'article 169 du traité CEE, au cas où cet État membre n'adopterait pas une position propre à permettre le règlement du problème, la Commission a ouvert, par lettre du 19 décembre 1977, la procédure de l'article 169 du traité CEE, invitant le gouvernement belge à faire connaître ses observations, dans le délai d'un mois, au sujet du manquement à ses obligations découlant de la disposition de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut.

Le représentant permanent de la Belgique a fait connaître le 22 mars 1978 qu'une réponse détaillée serait donnée sur la base des conclusions à tirer de l'étude du problème effectuée par le gouvernement belge, sans apporter toutefois la réponse requise par le déroulement de la procédure de manquement entamée par la Commission.

Par lettre du 24 juillet 1979, la Commission a procédé à la notification d'un avis motivé du 18 juillet 1979, au titre de l'article 169, premier alinéa, du traité CEE, en invitant la Belgique à se conformer dans les deux mois suivants en mettant fin à son attitude négative constituant un manquement au sens de l'article 169.

Par lettre du 27 septembre 1979, le royaume de Belgique a demandé une prorogation d'un mois du délai pour répondre à l'avis motivé de la Commission qui fut accordée par télex du 17 octobre 1979. Le 27 novembre 1979, le gouvernement belge a fait savoir qu'il ne s'estimait pas tenu de se conformer à l'avis motivé de la Commission et qu'il n'acceptait pas l'interprétation donnée à l'article litigieux et les conséquences qui découlent de cette interprétation de la Commission. Par la suite, M. Tugendhat, commissaire, a fait connaître le 23 janvier 1980 l'intention de la Commission

de saisir la Cour de justice en poursuivant la procédure en manquement, le délai imparti par l'avis du 18 juillet 1979 et prorogé à la demande du gouvernement belge étant déjà écoulé à la date de la réception de la lettre de ce dernier du 27 novembre 1979.

II — Procédure écrite

Par requête, déposée le 9 juin 1980, la Commission a saisi la Cour, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, du manquement imputé au royaume de Belgique.

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

III — Conclusions des parties

1. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de justice:

— déclarer que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, pris en application de l'article 24, paragraphe 1, alinéa 2, du traité de fusion du 18 avril 1965, dans la mesure où cet État refuse en principe tout transfert au régime de pensions des fonctionnaires des Communautés du forfait de rachat ou de l'équivalent actuariel d'anciens droits à pension existant en Belgique;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

2. Le royaume de Belgique conclut à ce qu'il plaise à la Cour de justice:

— déclarer la requête de la Commission non fondée;

— condamner la Commission aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties

1. La Commission soutient que le refus de la Belgique de procéder à une mise en œuvre du droit ouvert aux fonctionnaires des Communautés européennes de faire transférer au régime de pensions communautaire, soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté acquis antérieurement dans le cadre national, consiste essentiellement à nier tout effet obligatoire à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires dont la version actuelle est fixée par le règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, au motif que ce transfert, de nature facultative, n'aurait aucun objet en ce qui concerne les régimes de pension du secteur public et du secteur privé tels qu'ils sont organisés par la législation belge.

La disposition litigieuse aurait un caractère obligatoire pour les États membres en ce qu'elle serait destinée à garantir aux fonctionnaires un régime de pensions qui tienne compte de tous les services accomplis au cours de leur carrière professionnelle, dans le cadre national ou international, ainsi que dans les Communautés européennes.

Fixé par un règlement du Conseil, le statut des fonctionnaires serait obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre au sens de l'article 189, alinéa 3, du traité CEE.

Par conséquent, l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut constitue une disposition impérative, une prescription juridique directement applicable aux États membres, même si elle ne coïncide pas avec une applicabilité immédiate en ce qu'elle nécessite des mesures pratiques et concrètes de mise en œuvre de la part des États membres. Cette disposition doit donc, selon la Commission, recevoir une interprétation et une mise en œuvre dans l'ensemble de la Communauté sans avoir égard à la diversité des contextes nationaux ou même à la diversité des régimes existant dans un même cadre national.

La Commission est de l'avis que la différence entre la rédaction du paragraphe 1 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut et du paragraphe 2 du même article s'explique par le fait que l'origine des deux textes n'est pas concomitante et que leur sens est tout différent.

Le terme «faculté» qui figure dans le libellé du second paragraphe ne signifie pas qu'il est accordé aux États membres une liberté de ne rien faire, mais qu'il est ouvert un droit au fonctionnaire européen dont il est libre de faire usage.

Le choix du fonctionnaire d'utiliser la faculté qui lui est ainsi offerte pour effectuer le transfert prévu à l'article 11, paragraphe 2, entraîne donc l'obligation de principe pour les divers régimes de pensions nationaux de réaliser ce transfert selon les modalités techniques ou pratiques aménagées par chaque État membre dans le cadre de sa législation. La Commission affirme que l'exercice de ce droit subjectif ouvert aux fonctionnaires communautaires n'apparaît nullement «exorbitant» à l'ordre juridique interne du royaume de Belgique et qu'il pourrait être parfaitement admis et aménagé comme un détail dans les modalités de fonctionnement du ou des régimes de sécurité sociale en vigueur dans cet État membre. La Commission souligne à cet égard que si les États membres faisaient dépendre le droit des fonctionnaires des Communautés d'obtenir que les périodes successives des services accomplis en dehors des Communautés soient prises en compte et que les droits de pension ainsi acquis soient transférés au régime communautaire, de l'état de leurs législations, la disposition litigieuse serait dénuée de tout effet.

A cet égard, la Commission cite, à titre de comparaison, le règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 et le règlement (CEE) n° 574/72 du 21 mars 1972 du Conseil, relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (version codifiée JO C 138 du 9 juin 1980) qui avait précisément pour objet de diminuer et même de supprimer les effets négatifs résultant de la non prise en considération des périodes d'activités professionnelles accomplies sous l'application de différentes législations nationales, notamment en matière de liquidation des prestations de pension.

En outre, la Commission note qu'au niveau pratique, l'adoption des mesures d'application de l'article 11, paragraphe 2, par d'autres États membres n'a nullement entraîné des changements de leurs régimes de pensions fondés sur le système de la «répartition» dans le sens du système de la «capitalisation». Il suffirait d'identifier la nature et la durée des activités professionnelles et d'opérer le

calcul des annuités de pension dans le cadre des différents régimes belges de pensions pour fixer la valeur de droits à pension d'ancienneté déjà acquis. Elle souligne que, si le royaume de la Belgique n'adopte pas des mesures en ce sens, aucune garantie n'existe que le fonctionnaire européen qui ne compte un nombre d'annuités justifiant le bénéfice d'une pension d'ancienneté normale puisse bénéficier complémentairement d'une pension en Belgique correspondant aux années d'activité professionnelle antérieure à son entrée au service des Communautés.

Enfin, la Commission soutient que la situation qui résulte du refus de la Belgique de fixer les modalités techniques nécessaires au transfert de droits à pension acquis auprès de régimes nationaux, dès lors que les autres États membres se sont acquittés de cette obligation ou sont en train de le faire, sans qu'on puisse considérer qu'il s'agit d'une situation d'exception constituant un privilège dont bénéficierait le fonctionnaire européen comme le prétend la Belgique, crée une inégalité de traitement flagrante entre les fonctionnaires des Communautés européennes en raison de leur nationalité.

2. Le royaume de Belgique oppose une série d'arguments qui portent sur le système belge de pensions, la portée juridique de la disposition litigieuse et les conséquences qui en résultent de l'admission de l'interprétation donnée par la Commission à la disposition litigieuse.

Il expose, en premier lieu, que selon le système belge de pensions, d'une part, la pension porte sur des avantages octroyés par la puissance publique dans l'exercice de son pouvoir souverain et que, par conséquent, tant le principe de l'octroi que les modalités de celui-ci dépendent de la volonté des pouvoirs publics.

D'autre part, le droit à pension est un droit dont l'exercice est soumis à la réalisation d'une série de conditions, selon le régime de pensions déterminé, dont l'âge, la cessation de toute activité professionnelle, sauf exception légale, une durée minimale de prestations professionnelles et la renonciation à certains avantages sociaux. La constatation de l'existence des conditions requises pour l'ouverture du droit à la pension est suivie par une décision administrative ou juridictionnelle portant octroi de la pension. Le financement du système de pensions a été jusqu'à présent exclusivement budgétaire pour le secteur public, tandis que, pour le régime des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants, le financement s'effectue par une cotisation à la charge de l'intéressé, à laquelle s'ajoute une cotisation de l'employeur dans le régime des travailleurs salariés, ainsi qu'une contribution de l'État. Il n'y a aucun lien entre le montant de la pension et celui de la cotisation. Le principe applicable est celui de la répartition et non celui de la capitalisation, les bénéficiaires étant d'autres personnes que les cotisants.

Dès lors, conclut le gouvernement belge, la personne qui cesse ses activités en Belgique pour entrer au service des Communautés ne possède aucun droit acquis pour pouvoir exiger son transfert sous forme d'équivalent actuariel ou de forfait de rachat. Le droit à la pension n'est qu'un droit futur, éventuel, révocable et ne devient effectif que sous condition de réalisation des conditions légales de l'octroi de la pension qui permet, seule, de déterminer le montant de la pension.

Le gouvernement belge souligne que la situation du ressortissant belge qui entre aux Communautés européennes est la

suivante: s'il relève du régime des travailleurs indépendants, il se verra octroyer à l'âge de la retraite une pension dont le montant sera fonction du nombre d'années d'activité professionnelle effective comme salarié ou indépendant. Si l'intéressé est agent de l'État, il lui sera appliquée la législation relative aux fonctionnaires qui entrent au service d'une organisation internationale et qui prévoit expressément le maintien du lien entre l'administration et son agent qui, par conséquent, restera soumis aux dispositions de la législation nationale concernant l'octroi et le calcul de la pension de retraite (arrêté royal n° 33 du 20 juillet 1967, modifié par la loi du 3 juin 1971, articles 3 et 4, 1° et 2°). Enfin, dans l'hypothèse d'un agent démissionnaire, l'ancien employeur public est tenu de verser au régime de pensions privé les cotisations prévues par la loi pour ce dernier. Par conséquent, l'intéressé est censé avoir été assujetti au régime des travailleurs salariés pendant la durée de son occupation dans le secteur public et l'agent qui entre au service des Communautés européennes après avoir démissionné de la fonction publique, est considéré comme ayant presté en tant que travailleur salarié.

Dès lors, le ressortissant belge qui entre aux Communautés reste soumis au régime de pensions belge et conserve sa qualité de bénéficiaire potentiel de ce régime dans la mesure où il remplira lors de sa mise à la retraite les conditions légales prévues par ce régime. A l'inverse de ce que la Commission craint, c'est-à-dire qu'aucune garantie n'existe que le fonctionnaire européen ne compte pas le nombre d'annuités justifiant le bénéfice d'une pension d'ancienneté normale, le système de pensions belge, affirme le gouvernement belge, permet d'assurer aux travailleurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé belge, lorsqu'ils entrent au service des Communautés un traitement similaire à celui réservé aux travailleurs qui changent de secteur en Belgique ou qui entrent dans une autre organisation internationale. Les années prestées en Belgique donneront lieu, lorsque les conditions d'ouverture du droit seront réunis, à l'octroi des prestations prévues par le régime de pension auquel l'intéressé a été affilié avant l'entrée en fonction aux Communautés.

En second lieu, s'agissant de la portée juridique de la disposition litigieuse de l'article 11, paragraphe 2, le gouvernement belge reproche à la Commission de commettre une confusion entre le caractère formel, de nature réglementaire, de la norme en question et sa portée. Selon la partie défenderesse, ce qui est en cause n'est ni le caractère obligatoire de cette norme, ni l'effet direct du règlement, mais sa propre portée. La disposition litigieuse fait partie intégrante du statut des fonctionnaires élaboré sous forme de règlement. A l'instar de toute autre norme similaire, elle a donc une force obligatoire, mais selon le gouvernement belge, il faudrait encore déterminer à l'égard de qui elle a cette force contraignante. Or, le gouvernement belge considère que, étant la règle de fonctionnement d'une organisation, le statut ne peut concerner que les rapports de droit qui naissent à l'intérieur d'une collectivité et s'agissant d'un statut des fonctionnaires, ne vise qu'à poser les règles qui régissent les rapports de droit entre l'employeur et ses agents, seules parties en cause. Par son objet même, le statut ne saurait impliquer des normes obligatoires

à l'égard des tiers, tels que les anciens employeurs des fonctionnaires communautaires, que ce soit une firme privée, un état ou un organisme international.

Le statut, fondé sur l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, aurait une portée spécifique et limitée sans pouvoir viser à l'harmonisation des régimes de sécurité sociale des États membres. En créant un rapport spécifique de droit (transfert de fonds) entre l'employeur et son agent, l'article 11, paragraphe 2, ne pourrait pas régler avec effet rétroactif un rapport de droit antérieur, en l'occurrence le régime de pension créé par un État membre en faveur de ses propres agents.

L'admission de la thèse défendue par la Commission aurait pour effet, selon le gouvernement belge, d'attribuer à la notion de statut une portée exorbitante du droit commun.

Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes règle les rapports entre l'agent et son institution, mais il est étranger aux rapports établis dans les ordres juridiques internes des États membres, en l'occurrence les modalités de fonctionnement des régimes nationaux de sécurité sociale. Le fait pour d'autres États membres d'avoir procédé au transfert en question n'implique point que l'opération ait été considérée par eux comme l'exécution d'une obligation juridique découlant de la disposition litigieuse.

Le gouvernement belge soutient, en outre, que l'absence de force obligatoire de la disposition litigieuse du statut ressortirait de l'analyse de son libellé et de son insertion dans l'ensemble du texte de l'article 11 de l'annexe VIII du statut.

En effet, selon la partie défenderesse, la lecture du texte montre qu'il ne s'agit que d'une faculté accordée au fonctionnaire communautaire pour demander le versement aux Communautés qui, à titre d'employeur, s'engagent à accepter ce versement, portant soit sur l'équivalent actuariel de droits acquis de pension, soit sur le forfait de rachat qui lui est dû. Cette opération suppose donc l'existence au préable d'un droit vis-à-vis de l'institution nationale, qui ne peut trouver sa source que dans les situations professionnelles dans lesquelles se trouvait le fonctionnaire avant d'entrer aux Communautés.

Par conséquent, si aucun droit n'est acquis sur la base des rapports professionnels existants avant l'entrée en fonction aux Communautés, le fonctionnaire ne peut exiger le transfert pour la simple raison qu'il ne dispose pas de ce droit. Si le législateur communautaire avait voulu imposer une obligation aux anciens employeurs du fonctionnaire, remarque le gouvernement belge, il les aurait désignés expressément comme destinataires de cette obligation, à l'exclusion toutefois des organismes internationaux qui ne peuvent pas être soumis à une norme impérative de droit communautaire.

L'absence de toute disposition expresse dans le texte de l'article 11, paragraphe 2, témoigne donc, selon la défenderesse, de l'absence chez le législateur communautaire de l'intention de lier sur ce point les tiers, dont les États membres, par les règles du statut et l'interprétation donnée par la Commission à cette disposition va au-delà des limites qu'une lecture logique et juridiquement cohérente du texte statutaire autorise.

A cet égard, la référence de la requérante au règlement n° 1408/71 du Conseil serait, selon le gouvernement belge, inadéquate du fait qu'il s'agit d'un règlement de base imposant des normes obligatoires aux États membres et, par conséquent, d'un texte sans commune mesure avec la disposition «statutaire» de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut dont la raison d'être, la portée et la matière traitée sont radicalement distinctes. L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut a trait au transfert, tandis que les articles 44 et suivants du règlement n° 1408/71 concernent non un transfert, mais bien une modalité de liquidation impliquant une prise en compte des périodes d'assurances accomplies sous la législation d'autres États membres. Il serait, en outre, paradoxal, affirme le gouvernement belge, de déduire d'un statut des fonctionnaires européens une obligation de transfert, alors que les règlements communautaires relatifs à la libre circulation des travailleurs ne comportent pour les États membres qu'une obligation de prise en compte de périodes d'assurance.

Par ailleurs, le gouvernement belge prétend que l'insertion du paragraphe 2 dans le contexte de l'article 11 confirmerait cette analyse. Elle n'a été faite que par souci de symétrie parce que, dans le statut de CECA, seul le premier paragraphe existait.

Les deux paragraphes auraient une portée analogue et formeraient un système complet de transferts à partir des Communautés et vers les Communautés correspondant à un engagement de la part de l'employeur communautaire et une faculté du fonctionnaire communautaire.

Dans les deux cas, souligne le gouvernement belge, la mise en œuvre de cette faculté suppose un acte de volonté du nouveau ou de l'ancien employeur comme le précise le paragraphe 1 de l'article 11 («ayant conclu un accord avec les Communautés»).

S'il existe donc une obligation en la matière, elle ne pèse, selon la partie défenderesse, que sur les Communautés qui s'engagent à créer en faveur du fonctionnaire une faculté réalisable dans la mesure où les statuts des organismes internationaux, les règles internes des firmes privées ou les législations des États membres lui offrent cette possibilité. Sans les stipulations de l'article 11, paragraphe 2, aucune faculté n'existerait dans le chef de l'agent et aucune obligation ne pèserait sur l'employeur européen. Le gouvernement belge est d'avis que cette interprétation ne reste nullement en deçà de la portée de la disposition et que son refus d'admettre l'interprétation de la Commission n'aboutit point à enlever tout sens réel à celle-ci, comme le lui reproche la Commission. Il fait valoir qu'une disposition similaire est prévue dans le statut de pension des organisations coordonnées sans qu'on puisse prétendre que cette disposition du statut serait vide de sens parce que le transfert n'est réalisable que pour autant que le législation nationale le permet. Ce qui a un sens dans le statut des organisations coordonnées devrait en avoir également dans le statut des fonctionnaires européens.

Enfin, le gouvernement belge entend rejeter l'argumentation de la Commission en s'attachant aux conséquences que l'admission de cette argumentation pourrait avoir.

A l'argument de la nécessité d'aménagement de leurs régimes de pensions par tous les États membres pour permettre les transferts prévus à l'article 11 en vue d'éviter l'inégalité de traitement des fonctionnaires européens selon leur nationalité, le gouvernement belge oppose que, de toute façon, cette inégalité de traitement serait constante et inévitable. Selon le gouvernement belge, cette inégalité tient à la persistance des

facteurs qui entrent en ligne de compte, comme la différence du montant des pensions dans les États membres, les différences entre les divers régimes de pension à l'intérieur même de chaque État membre, ou à l'influence des cours de change lors du transfert des montants capitalisés en monnaie nationale vers le régime communautaire.

Dans cette perspective, l'adoption des mesures nationales propres à permettre l'application de l'article 11, paragraphe 2, non seulement serait inutile mais, en plus, aurait, en ce qui concerne l'ordre juridique interne de la Belgique, des conséquences inadmissibles du fait que le gouvernement belge, ou bien devrait appliquer aux fonctionnaires qui entrent aux Communautés un régime dérogatoire au régime commun des pensions, ou bien devrait apporter une modification erga omnes aux principes et aux modalités du régime de pension belge.

La réalisation de la première hypothèse conduirait, selon le gouvernement belge, à une discrimination en faveur des fonctionnaires nationaux qui entrent aux Communautés du fait que pour des prestations identiques, le futur agent européen bénéficierait d'une situation exceptionnelle et privilégiée. Il s'agirait d'un privilège contraire au principe de l'égalité des citoyens en matière de sécurité sociale et de la fonction publique. Le gouvernement belge soutient en effet que, contrairement à ce qu'affirme la Commission, la question du transfert ne se limite pas à un simple problème de technique comptable: le transfert aux Communautés déroge à la législation belge et implique une discrimination.

En ce qui concerne la dérogation à la législation, le gouvernement belge soutient qu'en cas de transfert aux Communautés, il y a lieu d'appliquer la législation en vigueur à ce moment alors que, dans le système belge des pensions, l'intéressé ne pourra prétendre à la pension que, conformément aux dispositions légales qui seront en vigueur lorsque s'ouvrira effectivement le droit à la pension. L'agent n'a pas de droits acquis à une pension déterminée au cours de sa carrière. Par conséquent, le transfert aux Communautés déroge à un principe fondamental du système belge des pensions et il serait anormal d'apprécier les droits d'une personne en cours de carrière alors que ces droits ne s'ouvrent qu'en fin de carrière. Ensuite, le gouvernement belge prétend que cette solution conduirait à une discrimination impliquant un privilège. En effet, le capital à verser au titre de la valeur actuarielle d'une pension théorique établie selon les normes du régime du secteur public est sensiblement plus élevé que le montant des sommes à verser au régime de pension des travailleurs salariés dans le cas d'un fonctionnaire démissionnaire qui entre au service d'un organisme autre que les Communautés européennes. Ainsi le fonctionnaire belge démissionnaire entrant à la CEE coûterait près de trois fois plus cher à l'État belge que ce même agent entrant au service d'un autre employeur, fût-il une organisation internationale telle que l'OTAN, l'OCDE ou l'Eurocontrol. En outre, cette discrimination se retrouverait dans le montant des avantages qui seront octroyés ultérieurement aux intéressés du chef de ces versements puisque, dans le cas du fonctionnaire démissionnaire entrant aux Communautés, les sommes versées seront transformées en annuités qui vaudront au fonctionnaire européen une pension calculée sur la base du traitement final obtenu à la CEE, tandis que, dans le cas du fonctionnaire démissionnaire entrant dans un autre organisme les sommes versées au régime de

Sécurité sociale procureront à l'agent une pension en rapport avec les traitements sur la base desquels ont été établies les cotisations de sécurité sociale, qui sont évidemment plus faibles puisqu'il s'agit des traitements du début de la carrière.

En conséquence, cette divergence représente, pour l'État, une charge supplémentaire et, pour le fonctionnaire européen un privilège et il ne serait pas rationnel que, pour une même carrière dans le secteur public belge, deux agents démissionnaires obtiennent des avantages nettement différents sur le plan de la pension.

Obliger un État à instaurer pareille discrimination en se fondant sur la clause statutaire litigieuse comme le fait la Commission, revient, selon le gouvernement belge, à méconnaître au niveau du droit la portée exacte de cette clause, et au niveau de la réalité sociale les motifs légitimes qui justifient de sa part le refus d'octroyer un régime dérogatoire et privilégié, et cela au moment où des mesures restrictives portant sur les avantages sociaux, notamment en matière de pensions, s'imposent.

En ce qui concerne la réalisation de la seconde hypothèse, le gouvernement belge observe qu'elle implique un changement fondamental des principes et du fonctionnement du régime de pensions belge. Elle aurait pour effet qu'un droit dont l'exercice est soumis à des conditions deviendrait immédiatement réalisable et que le système de financement dit de «répartition» serait remplacé par celui de la «capitalisation». Sur ce point, le gouvernement belge remarque qu'il faudrait examiner si l'application de la disposition de l'article 11, paragraphe 2, peut ou non, selon la législation des divers États membres, se présenter sous forme d'une simple mesure à caractère technique sans pour cela apporter des modifications au régime fondamental de l'État, comme serait le cas en Belgique.

Enfin, la partie défenderesse soutient que l'interprétation donnée par la Commission va à l'encontre des exigences du principe de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et les règles de droit propres à l'atteindre.

L'utilisation des dispositions du statut des fonctionnaires dans le but d'amener les États membres à procéder à des modifications aussi fondamentales de leur ordre juridique, du moment que le traité de Rome prévoit des procédures spécifiques pour assurer l'harmonisation des législations des États membres, constitue un abus de droit comparable à un détournement de pouvoir. Les mesures législatives à prendre sur le plan national seraient absolument disproportionnées par rapport à l'objectif que la Commission se propose d'atteindre pour l'application de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires.

V — Procédure orale

A l'audience du 13 mai 1981, la Commission, représentée par son conseiller juridique principal, M. Raymond Baeyens, en qualité d'agent, accompagné de M. Wolfgang Elsner, administrateur, comme expert, et le royaume de Belgique, représenté par M. R. Hoebaer, directeur au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 24 juin 1981.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 juin 1980, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité en omettant d'établir les modalités de transfert de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat de droits à pension, acquis dans les régimes de pensions belges, au régime de pensions communautaire, prévue par l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires (règlement CEE, CEEA, CECA — n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, JO L 56).

2 Selon cette disposition,

«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 dans l'administration, l'organisation nationale ou internationale ou l'entreprise dont il relevait,

— soit le forfait de rachat qui lui est dû par la caisse de pensions de cette administration, organisation ou entreprise au moment de son départ.

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, sur la base du montant de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat».

3 Selon la Commission, l'article 11, paragraphe 2, constituerait une disposition impérative destinée à garantir aux fonctionnaires un régime de pensions qui tient compte de tous les services accomplis au cours de leur carrière professionnelle dans un cadre national, international ou communautaire, et devrait donc recevoir une interprétation et une mise en œuvre dans l'ensemble de la Communauté indépendamment de la diversité des contextes nationaux ou de la diversité des régimes existant dans un même cadre national. Il en résulterait que ce texte créerait pour tout État membre l'obligation de rendre le transfert possible et d'y procéder dès lors que le fonctionnaire intéressé en fait la demande.

4 Cette conception est contestée par le gouvernement belge qui fait valoir un ensemble d'arguments tirés, d'une part, des caractéristiques générales du statut et, d'autre part, du libellé, de l'objet et du contexte de la disposition litigieuse.

5 Selon le gouvernement belge, le statut des fonctionnaires n'a pas pour effet d'imposer des obligations aux États membres à titre d'anciens employeurs de certains fonctionnaires. Le statut, comme tout statut d'un organisme national ou international, constituerait une norme ne réglementant, dans le cadre d'une institution, que la situation juridique de l'employeur et de ses agents, en l'occurence les Communautés et leurs fonctionnaires. Comme tel, il ne saurait impliquer d'obligations juridiques à la charge des tiers, étrangers à ces rapports.

6 Admettre la thèse contraire conduirait au surplus, selon ce gouvernement, à attribuer à la disposition litigieuse «une portée exorbitante du droit commun», en ce sens qu'elle réglerait avec effet rétroactif un rapport de droit antérieur et étranger aux rapports de droit établis par le statut.

7 Ainsi que la Commission l'a souligné, le statut des fonctionnaires a été fixé par le règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, qui comporte tous les caractères définis par l'article 189 du traité CEE, alinéa 2, aux termes duquel le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments, et il est directement applicable dans tout État membre.

8 Il en résulte que, en dehors des effets que le statut déploie dans l'ordre intérieur de l'administration communautaire, il oblige également les États membres dans toute la mesure où leur concours est nécessaire à sa mise en œuvre.

9 Il en découle que, dans le cas où une disposition du statut requiert des mesures d'application sur le plan national, les États membres sont tenus d'adopter toutes mesures générales ou particulières appropriées, en vertu de l'article 5 du traité CEE.

10 En outre, il est allégué par le gouvernement belge que son interprétation du statut serait confirmée par le texte même de l'article 11, paragraphe 2. La circonstance que, selon ce texte, le transfert constitue pour le fonctionnaire une faculté indiquerait que cette faculté ne peut pas correspondre à une obligation autre que celle des Communautés européennes d'accepter ce versement, en leur qualité d'employeur de l'intéressé, au cas où un tel versement serait prévu par la législation de l'État concerné.

11 A cette argumentation, il y a lieu de répondre que, en instaurant en faveur des fonctionnaires un système de transfert des droits à pension, l'article 11, paragraphe 2, 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.

12 Destiné à permettre une coordination entre les régimes nationaux et le régime communautaire de pensions, le paragraphe 2 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut vise, par ailleurs, à obtenir que les droits acquis par les fonctionnaires communautaires dans leurs propres États, nonobstant leur caractère éventuellement limité, ou même conditionnel ou futur, ou leur insuffisance pour permettre le bénéfice immédiat d'une pension, puissent être conservés au profit du fonctionnaire et être pris en compte par le régime de pensions auquel l'intéressé se trouve affilié à la fin de sa carrière professionnelle, en l'occurence le régime communautaire.

13 Ces considérations font apparaître que la «faculté» mentionnée par l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, a pour objet d'ouvrir au profit des fonctionnaires un droit dont l'exercice ne dépend que de leur propre choix. L'exercice de ce droit serait compromis si, comme le soutient le gouvernement belge, les États membres conservaient la faculté de s'abstenir de prendre des mesures nécessaires pour la mise en œuvre de cette disposition. En effet, le refus d'un État membre d'établir un système de transfert aboutirait à priver le fonctionnaire des Communautés de la faculté même d'exercer le choix qui lui est accordé par le statut.

14 L'argumentation tirée par le gouvernement belge de la comparaison entre le paragraphe 1er et le paragraphe 2 de l'article 11 doit également être écartée. La rédaction différente de ces deux textes constitue déjà une première indication quant à leur portée différente. Par ailleurs, le caractère non obligatoire du transfert dans une hypothèse et son caractère obligatoire dans l'autre est justifié par le fait que dans le cadre du paragraphe 1er de l'article 11, il importe d'assurer le transfert valide des droits acquis dans les Communautés vers le régime d'un autre organisme en obtenant l'accord de cet organisme vers lequel se dirigent les fonds correspondant aux droits à pension acquis dans les Communautés. En revanche, dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 11, le transfert à réaliser vers le régime communautaire de pensions ne peut voir ses effets déterminés que par les Communautés seules, dans l'intérêt de leurs fonctionnaires ainsi que dans leur propre intérêt.

15 L'intervention d'un accord comme fondement conventionnel propre à permettre le transfert vers le régime communautaire ne pourrait être envisagé que dans le cas où le service de provenance du fonctionnaire appartient à une personne tierce par rapport à la Communauté, comme c'est le cas des organismes internationaux qui ne sont pas soumis au droit communautaire. Ceci n'est ni nécessaire ni justifié dans le cas où l'ancien employeur du fonctionnaire est un État membre soumis aux règles établies par les institutions communautaires, dans le cadre de leurs attributions. D'une façon plus générale, il en est de même d'un organisme public ou privé dont le régime de pensions serait soumis à la législation ou à la réglementation édictée par la puissance publique de cet État.

16 Enfin, le gouvernement belge invoque des difficultés de nature technique qui rendraient le calcul des droits à pension acquis sous le régime national pratiquement impossible avant le moment de la mise à la retraite définitive de l'intéressé.

17 A ce propos, les difficultés auxquelles un État membre aurait à faire face pour adopter les mesures nécessaires permettant la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut et notamment celles de nature technique, comme l'impossibilité alléguée de définir la valeur du droit acquis par le fonctionnaire dans les services nationaux avant le moment de la retraite définitive ou le fait que le droit à pension reste tributaire des augmentations ou des diminutions de son montant décidées par le législateur, ne sauraient faire disparaître le manquement reproché. Selon une jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations actuelles de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant d'un règlement communautaire.

18 Il incombe, en l'occurence, à l'État belge de choisir et de mettre en œuvre les moyens concrets permettant l'exercice de la faculté accordée aux fonctionnaires de transférer les droits acquis dans le cadre national vers le régime de pensions des Communautés. Il est du reste à noter que l'état actuel de la législation belge n'empêche pas les transferts des droits à pension lors du passage d'un fonctionnaire d'État à un emploi du secteur privé et, d'une façon plus générale, les transferts d'un régime de pensions à un autre dans le cadre national belge.

19 Le refus du gouvernement belge de permettre le transfert des droits à pension vers le régime communautaire, dès lors que d'autres États membres l'ont déjà fait, rompt l'égalité entre les fonctionnaires communautaires originaires d'autres pays membres et les fonctionnaires originaires de Belgique en introduisant une discrimination au détriment des seconds. Ce refus pourrait également rendre plus difficile le recrutement, par la Communauté, de fonctionnaires de nationalité belge ayant une certaine ancienneté, étant donné qu'un tel passage du service national ou service communautaire aurait pour effet de les priver des droits à pension auxquels ils auraient droit s'ils n'avaient pas accepté d'entrer au service de la Communauté.

20 Il résulte de ce qui précède que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en refusant d'adopter les mesures nécessaires au transfert de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté acquis dans le régime de pensions

belge au régime de pensions communautaire, prévu par le paragraphe 2 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés.

Sur les dépens

Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; le royaume de Belgique ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en refusant d'adopter les mesures nécessaires au transfert de l'équivalent actuariel ou du forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté acquis dans le régime de pensions belge au régime de pensions communautaire, prévu par le paragraphe 2 de l'article 11 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens de l'instance.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Pescatore

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 octobre 1981.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président

J. Mertens de Wilmars