CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 19 janvier 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. L'époux de la requérante était membre de la Cour des comptes et avait pris ses fonctions le 18 octobre 1987. Il est décédé d'un accident de la route le 15 mars 1992 — c'est-à-dire au cours de son mandat [1].

2. Le 22 juillet 1992, le chef du personnel et de l'administration de la Cour des comptes a adressé à la requérante une lettre à laquelle était joint un « avis », daté du même jour, fixant la pension de survie en sa faveur et en faveur de ses deux enfants. Le calcul de la pension de survie a été effectué sur le fondement de l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2290/77 du Conseil, du 18 octobre 1977, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Cour des comptes [2].

3. Le libellé de ces dispositions est, dans leur version actuelle, le suivant [3]:

« 1. La veuve et les enfants à charge d'un membre ou d'un ancien membre de la Cour des comptes ayant acquis des droits à pension au moment de son décès bénéficient d'une pension de survie.

* Langue originale: l'allemand.

1 — Conformément à l'article 188 B, paragraphe 3, du traité CE (qui, dans son contenu, est identique à l'ancien article 206, paragraphe 4, du traité CEE), les membres de la Cour des comptes sont nommés pour six ans.

2 — JO L 268, p. 1. Entre-temps, le texte de ce règlement a été modifié à plusieurs reprises, et en dernier lieu par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 1084/92 du Conseil, du 28 avril 1992 (JO L 117, p. 1). Aux fins de la présente procédure, seule est importante la modification apportée par le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 1416/81 du Conseil, du 19 mai 1981 (JO L 142, p. 1), qui donne à l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 2290/77 sa forme actuelle.

3 — L'article 16, paragraphe 1, comporte, à première vue, trois alinéas. Conformément à cela, la Cour des comptes se réfère, dans son mémoire en défense, aux premier, deuxième et troisième alinéas de ce paragraphe. Par contre, la requérante considère que les deux premiers alinéas n'en font qu'un et elle ne compte donc que *deux* alinéas (le passage où figure la règle concernant le cas dans lequel le membre décède au cours de son mandat constitue donc le second alinéa). Dans un souci de clarté, nous utiliserons ci-après la dénomination choisie par la Cour des comptes.

Cette pension est égale:

— pour la veuve, à 60 %

— pour chaque orphelin de père, à 10 %

— pour chaque orphelin de père et de mère, à 20 %

de la pension acquise en exécution de l'article 10 par le membre ou par l'ancien membre de la Cour des comptes au jour de son décès.

Toutefois, si le membre de la Cour des comptes est décédé au cours de son mandat,

— la pension de survie pour la veuve est égale à 36 % du traitement de base perçu au moment du décès;

— la pension de survie d'un premier orphelin de père et de mère ne peut être inférieure à 12 % du traitement de base perçu au moment du décès. En cas de coexistence de plusieurs orphelins de père et de mère, le montant total de la pension de survie est réparti par parts égales entre les orphelins ayant droit.

2. Le total des pensions de survie ainsi allouées ne peut dépasser le montant de la pension du membre ou de l'ancien membre de la Cour des comptes sur la base de laquelle elles sont établies. Le cas échéant, le montant maximal des pensions de survie susceptibles d'être allouées est réparti entre les intéressés au prorata des pourcentages prévus ci-dessus. »

L'article 10 du règlement, auquel renvoie l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa, dispose que la pension s'élève pour chaque année entière de fonctions à 4,5 % du dernier traitement de base perçu et pour chaque mois entier à 1/12 de ce montant. Le montant maximal de la pension est de 70 % du dernier traitement de base perçu (article 10, paragraphe 1, deuxième phrase).

4. Dans l'avis du 22 juillet 1992, a été tout d'abord calculée la pension à laquelle M. H. aurait eu droit, de manière purement comptable, au jour de sa mort, en application de l'article 10. Le défunt ayant exercé, à ce moment-là, ses fonctions pendant quatre années et quatre mois (entiers), il aurait eu droit à une pension s'élevant au total à 19,5 % de son dernier traitement de base, c'est-à-dire à un montant de 100 689 LFR. En prenant pour base ce montant, il en est résulté, pour les deux enfants du défunt, en application de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa, un droit à une pension de

survie d'un montant de 10 069 LFR mensuel pour chacun (soit 10 % de la pension à laquelle le défunt aurait eu droit). Pour les enfants, il n'a été procédé à aucune déduction concernant les cotisations à la caisse d'assurance maladie ou les impôts.

Puisque M. H. était décédé au cours de son mandat, le calcul de la pension de veuve de M^me^ H. a été effectué sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa. Il en est résulté un montant mensuel de 185 888 LFR (36 % du dernier traitement de base du défunt). La Cour des comptes en a déduit les cotisations à la caisse d'assurance maladie et les impôts, de sorte qu'en définitive la pension de veuve a été fixée à 156 440 LFR.

5. Sur les montants des pensions ainsi calculés, la Cour des comptes a ensuite appliqué la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2. Ce faisant, elle a adopté le point de vue selon lequel le total des pensions de survie calculées au profit de M^me^ H. et de ses enfants ne devait pas dépasser le montant de la pension à laquelle M. H. aurait eu droit au moment de sa mort. Ce montant maximal a été fixé par la Cour des comptes à 90 799 LFR. Elle est parvenue à ce montant maximal en déduisant de la pension (hypothétique) du défunt, d'un montant de 100 689 LFR, les cotisations à la caisse d'assurance maladie et les impôts.

Puisque le montant total des pensions de survie de M^me^ H. et de ses enfants s'élevait à 176 578 LFR (156 440 LFR + 10 069 LFR + 10 069 LFR) et dépassait ainsi le montant maximal de 90 799 LFR déjà mentionné, la Cour des comptes a procédé à une diminution, au prorata, des pensions de survie.

Ce calcul a conduit à la fixation, par la Cour des comptes, d'une pension de veuve d'un montant de 80 444 LFR pour M^me^ H. et d'une pension d'un montant de 5 178 LFR pour chacun des deux enfants.

6. Dans la lettre déjà mentionnée accompagnant cet avis, le chef du personnel et de l'administration de la Cour des comptes faisait observer que le contrôleur financier de la Cour des comptes a refusé, pour des motifs juridiques, de renoncer, lors de la fixation des pensions de survie, à l'application de l'article 16, paragraphe 2 [4], comme l'auraient fait deux autres institutions communautaires dans deux cas antérieurs. Cette prise de position du contrôleur financier devait être soumise « pour décision » à l'autorité compétente de la Cour des comptes. Le rédacteur de cette lettre concluait en promettant de tenir M^me^ H. informée de la décision à intervenir.

7. Par lettre du 12 octobre 1992, le chef du personnel et de l'administration de la Cour des comptes a fait savoir à M^me^ H. que la Cour des comptes avait décidé de ne pas modifier l'avis de fixation des droits à pen-

4 — La lettre mentionne ici, de manière erronée, l'« article 16, paragraphe 1 ».

sion de survie qui lui avait été adressé en même temps que la lettre du 22 juillet 1992, et de s'en tenir à une interprétation stricte de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2290/77.

8. Sur ce, par requête parvenue à la Cour de justice le 14 décembre 1992, M^me^ H. a introduit un recours et a demandé l'annulation de la décision prise par l'autorité compétente de la Cour des comptes le 12 octobre 1992 concernant la fixation des pensions de survie pour elle et ses enfants. Dans ce recours, elle fait valoir pour l'essentiel que la règle du montant maximal prévue à l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2290/77 ne serait pas applicable lorsque les pensions de survie sont calculées sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, *troisième alinéa*. En outre, elle fait valoir que la Cour des comptes n'aurait pas été en droit de déduire les cotisations à la caisse d'assurance maladie et les impôts lors de la fixation des pensions de survie.

9. Le 11 janvier 1993, M^me^ H. a formé, sur le fondement de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, une réclamation à l'encontre de la décision de la Cour des comptes du 12 octobre 1992. Cette dernière a rejeté cette réclamation par une lettre de son président du 12 février 1993. Sur ce, M^me^ H. a introduit un recours devant le Tribunal de première instance en son nom propre et au nom de ses enfants (affaire T-33/93). Aucune décision n'est encore intervenue dans cette affaire.

B — Appréciation

Remarque préliminaire

10. D'un point de vue procédural, la présente affaire soulève avant tout la question de savoir si les proches d'un membre de la Cour des comptes peuvent agir, sur le fondement de l'article 173 du traité CE [5], à l'encontre d'une décision de cette institution qui leur fait grief ou s'ils ne peuvent prétendre à une protection juridictionnelle que conformément à l'article 179 — c'est-à-dire aux conditions en vigueur pour les agents de la Communauté. A notre avis, la décision à intervenir sur cette question revêt une portée plus étendue à un double point de vue. Tout d'abord, on peut être amené à appliquer la classification procédurale applicable aux recours des *proches* d'un membre de la Cour des comptes également aux recours similaires des *membres* eux-mêmes. Par ailleurs, il convient de faire remarquer que la décision à intervenir dans cette affaire concernant la Cour des comptes aura aussi une valeur indicative pour des recours similaires formés à l'encontre d'autres institutions de la Communauté.

5 — Dans la présente affaire, l'action a été intentée *avant* l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, lequel a modifié la dénomination du traité CEE en « traité instituant la Communauté européenne » (traité CE). Dans un souci de simplification, dans les présentes conclusions, nous citerons à chaque fois les dispositions du traité CE actuellement en vigueur et, à cette occasion, nous signalerons les modifications éventuelles par rapport aux dispositions du traité CEE.

11. Quant au fond, la Cour de justice devra préciser comment doivent être interprétées la disposition de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 2290/77, concernant le calcul des pensions de survie, et la règle du montant maximal fixée à l'article 16, paragraphe 2, du règlement. Puisque l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2290/77 correspond, dans son contenu, à l'article 15, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 422/67/CEE- n° 5/67/Euratom du Conseil, du 25 juillet 1967, portant fixation du régime pécuniaire du président et des membres de la Commission, du président, des juges, des avocats généraux et du greffier de la Cour de justice, ainsi que du président, des juges et du greffier du Tribunal de première instance [6], cette question revêt une portée plus générale.

Sur le moment de l'adoption de la mesure contestée

Objet du recours

12. Seuls les actes qui visent à produire des effets de droit peuvent faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité CE [7]. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit, dans le cas de la fixation des pensions de survie de M[me] H. et de ses deux enfants par la Cour des comptes, d'un acte ayant le caractère d'une décision produisant des effets de droit. Toutefois, la *date à laquelle* cette décision a été adoptée n'est pas tout à fait claire. On devrait pouvoir déduire de l'avis du 22 juillet 1992 et des deux lettres du chef du personnel et de l'administration de la Cour des comptes du 22 juillet 1992, d'une part, et du 12 octobre 1992, d'autre part, que la fixation des pensions de survie a eu lieu le 22 juillet 1992, mais qu'on l'a toutefois fait dépendre de la condition suspensive de son autorisation par l'« autorité compétente » de la Cour des comptes. Seule cette autorisation donnait à la fixation des pensions de survie sa force juridique obligatoire. Dans sa lettre du 12 octobre 1992, le chef du personnel et de l'administration de la Cour des comptes a fait savoir à la requérante que cette autorisation avait été accordée, sans toutefois préciser le *moment* où cela s'était produit.

13. Il n'est cependant pas nécessaire, en fin de compte, d'approfondir davantage la question du moment auquel la décision a été adoptée. Tout d'abord, il convient de remarquer que la Cour des comptes n'a à aucun moment contredit la déclaration de la requérante selon laquelle la fixation aurait eu lieu le 12 octobre 1992. Mais il convient surtout de faire remarquer que cette question ne pourrait de toute façon avoir d'intérêt que sous l'angle du respect du délai de recours défini à l'article 173, paragraphe 3, du traité CE. Cependant, puisque le délai de recours de deux mois n'a pu commencer à courir que par la communication contenue dans la lettre du 12 octobre 1992, il n'y a

6 — JO 1967, 187, p. 1. Le règlement a été, depuis, modifié à plusieurs reprises, en dernier lieu par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3762/92 du Conseil, du 21 décembre 1992 (JO L 383, p. 4).

7 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil (22/70, Rec. p. 263, point 42).

aucune raison de mettre en doute le respect de ce délai de recours dans la présente espèce [8].

Le caractère attaquable des actes de la Cour des comptes

14. Selon les termes de la version d'origine de l'article 173, il était possible de former un recours en annulation à l'encontre de certains actes du Conseil et de la Commission. La modification de cette disposition par le traité de Maastricht a abouti à ce que, désormais, certains actes du Parlement européen (et de la future Banque centrale européenne) peuvent également faire l'objet d'un recours en annulation. Cependant, pas plus que l'ancienne, la nouvelle version ne mentionne la Cour des comptes, de sorte qu'on pourrait se demander si les actes de cette dernière peuvent être attaqués au moyen d'un recours en annulation au titre de l'article 173 [9].

15. Toutefois, à notre avis, depuis la décision rendue par la Cour dans l'affaire Maurissen [10], l'existence d'une possibilité générale d'attaquer par la voie d'un recours en annulation au titre de l'article 173 des actes de la Cour des comptes destinés à produire des effets de droit ne fait plus guère de doute. Dans cette affaire, la Cour de justice devait, entre autres, se prononcer sur le recours intenté par une union syndicale à l'encontre de deux décisions de la Cour des comptes (concernant l'exercice de l'activité syndicale à l'intérieur de la Cour des comptes).

16. Dans ses conclusions dans cette affaire, l'avocat général M. Darmon est parvenu à la conclusion selon laquelle un tel recours peut être fondé sur l'article 173. Il y précisait à juste titre, en se référant à l'arrêt de la Cour du 23 avril 1986, Parlement européen/Les Verts [11], que le libellé de l'article 173 ne faisait pas obstacle à une telle interprétation. Dans la décision mentionnée, la Cour de justice avait déclaré recevable un recours fondé sur l'article 173 formé par un parti à l'encontre du Parlement européen, malgré le fait que cette disposition (dans sa version de l'époque) ne mentionnait pas le Parlement. Dans son arrêt, la Cour de justice excipait du fait que la Communauté était une « communauté de droit » dans laquelle ni les États membres ni les institutions ne pouvaient échapper à un contrôle de la conformité de leurs actes avec le traité [12]. Elle en a déduit que:

« Une interprétation de l'article 173 du traité qui exclurait les actes du Parlement européen

8 — Selon l'article 81, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, le délai imparti pour l'introduction des recours contre un acte d'une institution commence à courir, en cas de notification, le lendemain du jour où l'intéressé a reçu notification de l'acte. Selon les articles 81, paragraphe 2, du règlement de procédure et 1er, de l'annexe II adoptée aux fins de cette disposition, pour les requérants résidant habituellement en Belgique, ce délai est prolongé de deux jours.

9 — Actuellement, le traité ne contient, en ce qui concerne la Cour des comptes, aucune disposition analogue à celle de l'article 180 (par lequel est conférée à la Cour de justice la compétence pour se prononcer, au titre de l'article 173, sur des recours contre certains actes de la Banque européenne d'investissement).

10 — Arrêt du 11 mai 1989, Maurissen e. a./ Cour des comptes (193/87 et 194/87, Rec. p. 1045).

11 — 294/83, Rec. p. 1339.

12 — Précité (note 11), point 23.

de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système » [13].

17. Comme l'a constaté avec pertinence l'avocat général M. Darmon dans ses conclusions dans l'affaire Maurissen, précitée, cette analyse de la Cour de justice peut être transposée sans restriction au contrôle des actes de la Cour des comptes [14]. La raison pour laquelle la Cour des comptes n'est pas mentionnée à l'article 173 pourrait être recherchée dans le fait que son activité se limite, en règle générale, à des actes — l'adoption de rapports annuels, de rapports spéciaux et d'avis — qui ne produisent aucun effet de droit et, de ce fait, ne sont pas susceptibles de recours [15]. Comme l'avocat général M. Darmon, nous sommes donc d'avis que, sur ce point, la solution ne dépend pas de la question de savoir si la Cour des comptes devait être classée ou non parmi les institutions de la Communauté [16].

18. Puisqu'il s'agit, dans ce contexte, de la possibilité *générale* de former un recours en annulation au titre de l'article 173 contre des actes de la Cour des comptes, il est dans cette mesure sans importance que la requérante dans la présente procédure ait pu aussi éventuellement obtenir une protection juridictionnelle par une autre voie prévue au traité — à savoir par l'intermédiaire du recours de l'article 179 [17].

19. Dans son arrêt Maurissen e. a./Cour des comptes, précité, la Cour de justice a examiné la recevabilité du recours de l'union syndicale au titre de l'article 173 et, en ce qui concernait l'une des deux décisions contestées de la Cour des comptes, elle a répondu par l'affirmative, sans avoir, à cette occasion, répondu à la question de savoir si les actes de la Cour des comptes pouvaient ou non être contestés dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 173 [18]. Cependant, puisque ce problème était connu de la Cour de justice compte tenu des arguments correspondants contenus dans les conclusions de l'avocat général, on ne peut que conclure de cette décision qu'elle reconnaît la possibilité de principe d'intenter un recours en annulation en application de l'article 173 du traité CE contre les actes de la Cour des comptes.

Recevabilité du recours formé sur la base de l'article 173

20. C'est intentionnellement que la Cour des comptes a (pour des motifs aussi compréhensibles que respectables) renoncé à

13 — Précité (note 11), point 25.

14 — Rec. 1989, p. 1055, 1064 (point 53).

15 — Voir les conclusions précitées (note 14) de l'avocat général M. Darmon, Rec. 1989, p. 1065, point 57.

16 — Voir les conclusions dans l'affaire Maurissen, précitées (note 14), (Rec. 1989, p. 1064, point 54). Il est donc également sans importance que la Cour des comptes soit maintenant expressément reconnue par l'article 4, paragraphe 1, du traité CE (dans la version du traité de Maastricht) comme une institution de la Communauté.

17 — Nous traiterons de cette question dans la partie suivante (points 20 et suiv.).

18 — Arrêt précité (note 10), points 29 et suiv. (voir notamment le point 49). En ce qui concerne l'autre décision de la Cour des comptes contestée par l'union syndicale, le recours a été rejeté comme irrecevable pour non-respect du délai de recours.

se prononcer sur la recevabilité du recours. C'est pour cette raison que le problème central de droit processuel soulevé par le présent litige n'a été abordé devant la Cour de justice que lors de la procédure orale. La question se pose en effet de savoir si le présent recours pouvait être fondé sur l'article 173 ou si la requérante aurait plutôt dû agir sur la base de l'article 179.

21. En vertu de l'article 179 du traité CE, 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 à ces derniers. Cette compétence a été transférée au Tribunal de première instance par la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 24 octobre 1988, relative à l'institution d'un Tribunal de première instance des Communautés européennes [19], fondée sur l'article 168 A du traité CE [voir l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la décision].

22. Le traité ne contient aucune disposition donnant des informations sur les rapports existant entre les articles 173 et 179. Toutefois, il ressort de l'économie et du sens de la législation qu'une procédure qui relève du domaine d'application de l'article 179, ne peut, *par principe*, pas être fondée sur d'autres dispositions en matière de compétence. Dans cette mesure, l'article 179 peut être considéré, dans le domaine des affaires de fonctionnaires, comme une lex specialis.

La jurisprudence de la Cour de justice permet de conclure que la compétence étendue accordée par l'article 179 l'autorise également à se prononcer sur la réparation des dommages subis par un fonctionnaire ou un autre agent des Communautés du fait de la mesure attaquée. Un recours en indemnité fondé sur les articles 178 et 215, paragraphe 2, du traité CE est donc irrecevable dans ce domaine [20]. Cette jurisprudence peut être purement et simplement transposée aux cas de recours en annulation au titre de l'article 173 contre des *mesures individuelles* adoptées par une autorité communautaire et trouvant leur origine dans le lien d'emploi [21]. Dans ces affaires également, la priorité revient donc à la procédure engagée au titre de l'article 179 [22].

Cette interprétation est également conforme à la finalité de la procédure administrative qui doit être observée dans le cadre d'un recours au titre de l'article 179. Selon l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonction-

19 — JO L 319, p. 1.

20 — Arrêts du 22 octobre 1975, Meyer-Burckhardt/Commission (9/75, Rec. p. 1171, point 7), et du 17 février 1977, Reinarz/Commission et Conseil (48/76, Rec. p. 291, points 9 à 12).

21 — Nous n'avons pas besoin ici de répondre à la question de savoir si cela vaut également pour la protection juridique contre des *règlements* (voir sur cette question, par exemple, Van Raepenbusch S.: « Le contentieux de la fonction publique européenne », *CDE*, 1992, p. 564, 572 et suiv.). Dans ce domaine, la jurisprudence semble ne pas être totalement uniforme. Dans son arrêt du 11 juillet 1985, Salerno/Commission et Conseil (87/77, 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523), la Cour de justice a, par exemple, déclaré recevable au titre de l'article 173, paragraphe 2, le recours de plusieurs agents de l'Association européenne pour la coopération (une organisation à laquelle la Commission avait conféré certaines tâches) à l'encontre d'un règlement portant sur les modalités de leur nomination comme fonctionnaires des Communautés, mais l'a rejeté comme non fondé. Toutefois, la Cour de justice a fondé la décision sur les dépens sur l'article 70 du règlement de procédure (d'après lequel, dans les litiges concernant des agents des Communautés, les institutions supportent leurs propres dépens), bien que cette disposition ne soit applicable que dans le cas d'un recours au titre de l'article 179 (voir l'arrêt du 26 février 1981, Giuffrida et Campogrande/Conseil, 64/80, Rec. p. 693, point 9).

22 — Dans ce sens également, voir Grabitz E., dans Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag* (commentaire du traité CEE), état: septembre 1992, article 179, n° 3.

naires des Communautés européennes (ci-après « statut »), toute personne « visée au présent statut » peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief. Selon l'article 91, paragraphe 2, du statut, un recours devant la Cour de justice n'est recevable que si, préalablement, une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, a été formée et qu'elle a été rejetée. Cette procédure préliminaire « a pour objet de permettre et de favoriser un règlement amiable du différend surgi entre les fonctionnaires ou agents et l'administration » [23]. Il est évident que l'objectif poursuivi par cette règle ne serait pas atteint si les personnes concernées se voyaient reconnaître le droit, dans de tels cas, de former directement un recours en annulation au titre de l'article 173, sans accomplir auparavant la procédure administrative des articles 90 et 91 du statut.

23. Il convient donc de se demander si, dans la présente affaire, le recours aurait pu être fondé sur l'article 179. Il faudrait, comme condition, que le statut soit applicable à M[me] H. (et, le cas échéant, à ses deux enfants). Il est vrai que la Cour de justice a reconnu que les proches d'un fonctionnaire ou d'un agent décédé pouvaient également former un recours au titre de l'article 179, dans la mesure où leurs droits découlent du statut ou du régime applicable aux autres agents [24] des Communautés européennes [25].

24. Toutefois, dans la présente affaire, la requérante ne se prévaut pas du statut (ou du régime applicable aux autres agents), mais fait valoir le droit aux pensions de survie que lui accorde, à elle et à ses enfants, le règlement n° 2290/77. Ce droit découle du fait qu'il s'agit, dans le cas de la requérante et de ses enfants, des ayants droit de M. H.

Il est néanmoins évident qu'en sa qualité de membre de la Cour des comptes, M. H. n'était pas un fonctionnaire ou un autre agent au sens des dispositions précitées. A notre avis, cela résulte déjà du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965. Son chapitre V (articles 12 à 16) porte le titre « Fonctionnaires et agents des Communautés européennes ». En vertu de l'article 16 du protocole, le Conseil détermine les catégories de fonctionnaires et agents auxquels s'appliquent les dispositions de ce chapitre. Selon la disposition de l'article 21, qui fait partie du chapitre VII (« Dispositions générales »), les articles 12 à 15 s'appliquent aux juges, aux avocats généraux et au greffier de la Cour de justice. Cette disposition n'aurait pas été nécessaire si ces personnes devaient de toute façon être considérées comme des fonctionnaires ou des agents des Communautés. Puisqu'en vertu de l'article 188 B, paragraphe 9, du traité CE (ancien article 206, paragraphe 10, du traité CEE), les dispositions de ce protocole, qui sont applicables aux juges de la Cour de justice, s'appliquent également aux membres de la Cour des comptes, ceux-ci ne doivent pas non plus être considérés comme des fonctionnaires ou agents au sens du statut ou du régime applicable aux autres agents.

23 — Arrêt du 1[er] juillet 1976, Sergy/Commission (58/75, Rec. p. 1139, point 32).

24 — Conformément à l'article 73 du régime applicable aux autres agents, les dispositions du titre VII du statut concernant la voie de la réclamation et la protection juridictionnelle sont applicables par analogie à ces agents.

25 — Voir les arrêts du 16 juin 1971, Duraffour/Conseil (18/70, Rec. p. 515), et du 17 mai 1972, Meinhardt/Commission (24/71, Rec. p. 269).

25. L'application des dispositions du statut aux membres de la Cour des comptes aurait également, pour partie, des conséquences qui seraient incompatibles avec les dispositions qui sont applicables à leurs fonctions. Les dispositions inscrites au titre III (« Carrière du fonctionnaire »), concernant, par exemple, le recrutement (articles 27 et suiv.), n'entrent pas en ligne de compte pour les membres de la Cour des comptes, puisque leur désignation et leur dénomination sont réglées par le traité lui-même (article 188 B du traité CE — ancien article 206 du traité CEE). Les dispositions du titre V (articles 62 et suiv.) sur le régime pécuniaire ne peuvent pas non plus, de toute évidence, être appliquées aux membres de la Cour des comptes, puisque leur traitement est déterminé par les dispositions du règlement n° 2290/77.

26. Le fait que le règlement n° 2290/77 prévoit dans certains domaines l'application des dispositions du statut n'y change rien. Selon l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 2290/77, les membres de la Cour des comptes bénéficient du régime de sécurité sociale prévu au statut en ce qui concerne la couverture des risques de maladie, de maladie professionnelle et d'accidents, ainsi que les prestations en cas de naissance et de décès. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de ce règlement, cet article est également applicable, sous certaines conditions, aux anciens membres de la Cour des comptes. Selon l'article 19 bis du règlement, l'article 66 bis du statut (qui régit une contribution temporaire) s'applique aux membres de la Cour des comptes « par analogie ». Dans cette mesure, ces derniers sont ainsi mis sur le même plan que les fonctionnaires des Communautés. Mais cela ne signifie en aucune manière qu'ils devraient, pour cette seule raison, être considérés comme des fonctionnaires des Communautés.

27. Cependant, on peut tout à fait défendre la conception selon laquelle les membres de la Cour des comptes, dans les domaines pour lesquels le règlement n° 2290/77 renvoie au statut, doivent se laisser traiter *comme* des fonctionnaires. Cela signifierait que, dans cette mesure, ils devraient également s'en tenir aux articles 90 et 91 du statut et qu'ils devraient, avant d'engager une action devant la Cour de justice, présenter d'abord une réclamation.

La décision rendue par la Cour de justice dans l'affaire Kontogeorgis [26] montre que, dans un tel cas, il est *possible* à un membre de la Cour des comptes de présenter tout d'abord une réclamation au titre de l'article 90 du statut, et d'agir ensuite au titre de l'article 179. Dans ce cas, le requérant — un ancien membre de la Commission — avait demandé, sur le fondement de l'article 11 du règlement n° 422/67 [27], son affiliation au régime d'assurance maladie des fonctionnaires des Communautés européennes. Il a introduit une réclamation formelle à l'encontre de la décision administrative de rejet de la Commission. Après le rejet de cette réclamation, il a intenté une action devant la Cour de justice. Comme le constate l'avocat général M. Jacobs dans ses conclusions, il s'agissait là d'une action en vertu de l'arti-

26 — Arrêt du 12 décembre 1989, Kontogeorgis/Commission (C-163/88, Rec. p. 4189).

27 — Précité (note 6). Le contenu de l'article 11 de ce règlement concorde avec l'article 12 du règlement n° 2290/77.

cle 179 [28]. L'avocat général a adopté le point de vue selon lequel, étant donné le fait que, dans ce cas, il s'agissait au moins indirectement, de l'interprétation du régime de sécurité sociale prévu au statut, il était « évidemment commode et approprié » d'utiliser la procédure administrative spéciale [29]. Il a par conséquent considéré comme recevable le recours formé au titre de l'article 179.

La Cour de justice n'a pas expressément répondu à cette question dans son arrêt. Cependant, en ce qu'elle a rejeté l'action comme *non fondée* et s'est prononcée sur les dépens en application de l'article 70 du règlement de procédure (qui concerne les litiges entre les institutions et les agents des Communautés), elle a montré qu'elle partageait la conception de l'avocat général. On peut donc conclure de cet arrêt qu'un membre de la Commission *peut* agir en application de l'article 179 dans le domaine concerné. A notre avis, on ne doit pas déduire de cette décision qu'il *devrait* se servir de cette possibilité, et qu'il lui serait par là interdit d'introduire un recours au titre de l'article 173.

Puisque les dispositions soumises à examen dans l'affaire qui vient d'être débattue correspondent aux dispositions qui sont applicables aux membres de la Cour des comptes, l'arrêt Kontogeorgis/Commission, précité, est purement et simplement transposable à la situation de ces personnes.

28. En partant de la conception exprimée par l'avocat général M. Jacobs dans l'affaire Kontogeorgis, on pourrait défendre l'opinion selon laquelle l'utilisation d'une procédure administrative en application de l'article 90 du statut serait appropriée dans *tous* les cas dans lesquels, d'après leur objet, il s'agit typiquement d'un litige en matière de fonctionnaires. Il devrait être évident que, dans la présente affaire, il s'agit d'un tel litige. A notre avis, la fixation de la pension d'un membre de la Cour des comptes ou de ses proches ne se distingue, pour l'essentiel, en rien de la fixation de la pension d'un fonctionnaire des Communautés ou de ses proches. Les privilèges et les droits particuliers des membres de la Cour des comptes ne sont affectés en aucune manière par le calcul et la fixation de la pension de survie. Dans les deux cas, il est donc pareillement utile de discuter tout d'abord, au cours d'une procédure de réclamation, des désaccords portant sur les modalités de calcul et, si possible, de les aplanir avant de les soumettre à l'examen des juridictions communautaires. De cette manière, il sera également fait droit à la nécessité de décharger les juridictions communautaires de litiges qui peuvent être évités et de réserver leurs ressources à l'accomplissement de leur tâche première — assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

29. A cette opinion, on peut objecter que la réclamation prévue à l'article 90 doit, d'après

28 — Rec. 1989, p. 4194, p. 4196 (points 7 et suiv.). Le demandeur s'était prévalu, par erreur, des articles 172 du traité CE et 22, paragraphe 3, du statut.

29 — Conclusions précitées (note 28), Rec. 1989, p. 4197 (point 9).

le libellé de cette disposition, être adressée à l'« autorité investie du pouvoir de nomination ». Toutefois, les membres de la Cour des comptes sont désignés par le Conseil, et il serait assurément singulier que cette institution ait à se prononcer sur une réclamation d'un membre de la Cour des comptes. Ce problème serait encore plus délicat dans le cas, par exemple, de juges de la Cour de justice, qui, en vertu de l'article 167 du traité CE, sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

Toutefois, ces objections ne nous paraissent pas convaincantes. Dans des cas du type de celui qui nous occupe, il conviendra de comprendre de manière plus pertinente le renvoi à l'« autorité investie du pouvoir de nomination » comme un renvoi à l'institution pour laquelle l'intéressé travaille ou a travaillé. Le fait que la décision à intervenir sur la réclamation formée par un membre d'une institution à l'encontre de celle-ci puisse être éventuellement prise par une autorité (par exemple l'administration du personnel) qui se situe hiérarchiquement en dessous du réclamant ne paraît surprenant qu'à première vue. A y regarder de plus près, il apparaît que ce résultat serait simplement la conséquence d'une répartition pertinente des tâches. L'affaire Kontogeorgis — dans laquelle la réclamation du requérant a été examinée par la direction générale de la Commission compétente en matière de personnel — le prouve à l'évidence.

30. En revanche, est plus sérieuse l'objection selon laquelle, dans le domaine concerné dans la présente affaire — la pension de survie —, à la différence du domaine de la sécurité sociale, un rattachement qui pourrait justifier l'application des articles 90 et 91 du statut fait défaut. En conséquence, ces dispositions pourraient seulement être mises à contribution par voie d' *analogie*.

Il est certainement exact que, déjà pour des raisons de sécurité juridique, lors de l'utilisation de dispositions par analogie, une prudence particulière doit s'imposer lorsqu'il s'agit de la question des conditions qu'il convient de poser à la recevabilité d'une action. Ces réserves peuvent toutefois être écartées d'une autre manière, comme nous allons le montrer à l'instant. Quant à la question de l'admissibilité d'une analogie dans le cas d'espèce, il convient d'indiquer que la possibilité d'une application par analogie des dispositions du statut n'est aucunement étrangère au règlement n° 2290/77 examiné ici, comme le prouve, par exemple, son article 19 bis déjà mentionné. Il convient également de rappeler que, dans le cas présent — comme nous l'avons vu — la recevabilité d'un recours formé au titre de l'article 173 ne peut pas non plus être directement déduite du libellé de cette disposition.

31. Nous sommes donc d'avis que, dans la présente affaire, la requérante *aurait pu* introduire une réclamation contre la fixation des pensions de survie par la Cour des comptes et, à l'occasion de son rejet, former un recours en application de l'article 179. Toutefois, selon nous, la requérante *n'était pas obligée* d'emprunter cette voie. Il n'existe pas de règle claire dont pourrait résulter une telle obligation. Il convient tout au plus de déduire de la décision rendue par la Cour

de justice dans l'affaire Kontogeorgis que, dans de tels cas, un recours peut être fondé sur l'article 179. Au vu de cette incertitude, il serait, à notre avis, erroné de considérer le présent recours comme irrecevable. Aussi longtemps que la Cour de justice ou le Tribunal de première instance [30] n'ont pas expressément pris position sur la question de savoir si, dans les cas du type de celui qui nous est ici soumis, un recours peut être directement introduit au titre de l'article 173 ou bien si on doit emprunter la voie de l'article 179, un requérant devrait, à notre avis, rester libre de choisir à laquelle de ces deux voies de droit il souhaite recourir. Le recours introduit par M^me^ H. au titre de l'article 173 doit donc être considéré comme recevable [31].

Sur la qualité pour agir de la requérante et sur l'interprétation du recours

32. Le présent recours a été introduit par M^me^ H. Toutefois, dans la requête, la requérante n'attaque pas seulement la réduction proportionnelle de la pension de veuve fixée pour elle, mais conteste également la réduction des pensions de survie fixées pour ses enfants. Le règlement n° 2290/77 prévoit cependant, pour les enfants d'un membre de la Cour des comptes, un droit autonome, ne dérivant pas de celui de la mère, à une pension de survie. Une atteinte éventuelle à ce droit ne pourrait donc être attaquée que par les enfants eux-mêmes. Le recours devant le Tribunal de première instance a d'ailleurs été introduit par M^me^ H. en son propre nom et au nom de ses enfants (voir ci-dessus le point 9). Il semble que, dans la présente procédure, la mention des deux enfants comme autres requérants (à côté de la requérante) ait été omise par inadvertance, étant donné que le pouvoir produit par l'avocat de la requérante a été établi par M^me^ H. en son propre nom et, en même temps, en tant que tutrice légale de ses deux enfants.

33. A notre avis, il n'y a cependant pas lieu de discuter plus en détail de la question de savoir si le recours doit être compris, par la voie d'une interprétation rectificative, comme ayant été formé tant par M^me^ H. que par ses deux enfants.

Selon la solution que nous préconisons (et qui sera développée ci-après), la décision de la Cour des comptes doit de toute façon être annulée, car elle repose sur une interprétation inexacte de la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2290/77. Il s'ensuit que la réduction des pensions de survie des deux enfants se trouve également automatiquement privée de fondement compte tenu de

30 — Depuis l'entrée en vigueur de la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE, du Conseil, du 8 juin 1993, modifiant la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 144, p. 21), le Tribunal de première instance est également compétent pour se prononcer sur les recours formés par des personnes physiques ou morales en vertu de l'article 173, deuxième alinéa (à l'exception des recours contre les mesures de l'article 113 du traité CE). Le recours de M^me^ H. que nous devons ici examiner n'est pas concerné par cela, puisque, dans cette affaire, au moment de l'entrée en vigueur de ladite décision, le rapport préalable prévu à l'article 44, paragraphe 1, du règlement de procédure avait déjà été présenté (voir l'article 4 de la décision).

31 — Nous remarquerons à titre superfétatoire que le fait que la requérante, dans la présente espèce, ait présenté une réclamation auprès de la Cour des comptes en application de l'article 90 du statut, après avoir introduit un recours devant la Cour de justice, et qu'elle ait, après le rejet de cette réclamation, introduit un recours au titre de l'article 179 devant le Tribunal de première instance, n'a pas à être pris en considération en ce qui concerne la question de la recevabilité du recours que nous avons ici à examiner. Le recours devant le Tribunal de première instance a été introduit à titre purement conservatoire — comme le représentant de M^me^ H. l'a expliqué lors de la procédure orale devant la Cour de justice. L'avocat de M^me^ H. a ainsi cherché, d'une manière exemplaire, à garantir sa mandante contre toute éventualité. Cela ne doit toutefois pas influencer la décision sur la recevabilité du recours que nous avons *ici* à examiner.

son lien nécessaire et indissociable avec la réduction de la pension de veuve de M^me^ H. [32].

Bien-fondé du recours

Applicabilité de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2290/77

34. Le *libellé* de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2290/77 ne permet pas de donner de réponse claire à la question de savoir si cette disposition est applicable dans des cas du type de celui qui nous est soumis.

Certes, la référence au « montant de la pension ... sur la base de laquelle elles sont établies », dans le cadre du calcul des pensions de survie de l'article 16, paragraphe 1, semble plaider en faveur de la non-application de l'article 16, paragraphe 2, lorsque la pension de veuve, comme c'est le cas ici, est déterminée en application de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa. Dans ce cas, la pension de veuve est calculée — comme nous l'avons déjà mentionné — sur le fondement du *traitement de base* perçu par le défunt au moment du décès, et non sur le fondement de sa *pension*. Il convient en outre de tenir compte du fait que, dans les cas où la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2, est appliquée, le montant maximal est réparti, aux termes de l'article 16, paragraphe 2, deuxième phrase, entre les intéressés « au *prorata* des pourcentages prévus ci-dessus » (au paragraphe 1). A première vue, une telle répartition n'a de sens que si ces pourcentages se rapportent au même montant, ce qui n'est pas ici le cas (pour la veuve, il est prévu 36 % du *traitement de base*, tandis que les enfants reçoivent 10 % de la *pension*). D'un autre côté, il convient cependant d'observer que l'article 16, paragraphe 2, renvoie au montant de la pension du « membre ou de l'ancien membre », montant sur la base duquel sont établies les pensions de survie. La disposition distingue donc entre les cas dans lesquels un membre décède au cours de son mandat et ceux dans lesquels le membre ne décède qu'après l'expiration de celui-ci. Si la conception de la requérante devait être considérée comme pertinente, conception selon laquelle l'article 16, paragraphe 2, n'est pas applicable lorsque la pension de survie est calculée au titre de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa (c'est-à-dire dans les cas dans lesquels le membre décède au cours de son mandat), le renvoi de l'article 16, paragraphe 2, à la pension du *membre* serait dépourvu de sens.

35. L'*ordonnancement* et l'*économie* de la règle plaident en faveur de l'interprétation défendue par la Cour des comptes. Un examen impartial fait apparaître que, par son renvoi au « total des pensions de survie ainsi allouées », l'article 16, paragraphe 2, renvoie à l'article 16, paragraphe 1, pris dans son ensemble. Il est donc sans importance que la règle prévue actuellement à l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, n'ait, jusqu'en 1981, pas constitué un alinéa auto-

32 — Le grief de la requérante selon lequel la Cour des comptes n'aurait pas été en droit de déduire les cotisations à la caisse d'assurance maladie et les impôts lors du calcul de la pension de survie, ne concerne, de toute façon, que la requérante personnellement (voir ci-dessus, point 4).

nome, mais ait fait partie de l'alinéa précédent [33]. La conception de la requérante selon laquelle l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, constituerait une règle faisant exception à l'article 16, paragraphe 2, règle qui, en tant que lex specialis, l'emporterait sur cette disposition, peut par conséquent, difficilement être conciliée avec l'ordonnancement des deux dispositions.

36. Toutefois, si, sur le fondement du débat engagé jusqu'ici, on adoptait le point de vue selon lequel la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2, serait applicable dans chaque cas de fixation d'une pension de survie au titre de l'article 16, paragraphe 1, cela aurait des conséquences singulières. En supposant qu'un membre de la Cour des comptes décède avant la fin du premier mois entier de son mandat, sa veuve aurait, en application de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, un droit à une pension de veuve à hauteur de 36 % du traitement de base perçu par son mari. Toutefois, selon l'article 16, paragraphe 2, le montant maximal de la (des) pension(s) de survie revenant à la veuve (et à ses enfants), correspondrait à la pension à laquelle le membre aurait eu droit au moment de sa mort. Mais puisque, dans notre exemple, selon les dispositions de l'article 10, il n'avait encore aucun droit à pension, cela signifierait que la pension de survie disparaîtrait entièrement [34]. De cette manière, le législateur accorderait d'une main un avantage qu'il reprendrait aussitôt de l'autre.

33 — L'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1461/81 (voir la note 2) a remplacé la dernière phrase de l'article 16, paragraphe 1, par l'alinéa que nous devons examiner ici.

34 — Selon l'article 10, le membre acquiert, pour chaque année entière de fonctions, un droit à pension s'élevant à 4,5 % du dernier traitement de base perçu, et pour chaque mois entier, un droit à 1/12 du montant annuel (voir ci-dessus, point 3 in fine).

Il est, certes, exact que le désavantage que constitue pour la veuve l'application de l'article 16, paragraphe 2, se réduit avec la durée de l'exécution du mandat par le membre avant sa mort (puisque le droit à pension du membre — et avec lui le plafond de l'article 16, paragraphe 2 — s'accroît avec l'accroissement de la durée d'exécution de ses fonctions). Cependant, le désavantage disparaît au plus tôt après huit années de fonctions [35].

37. Au vu de ces conséquences possibles, il est nécessaire d'avoir égard à la *finalité* de la règle légale — dans la mesure où elle peut être dégagée de la loi. Il est maintenant tout à fait évident que les proches d'un membre décédé pendant la durée de son mandat devaient être *avantagés* par l'instauration de la procédure de calcul de la pension de survie définie à l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa. En ce qui concerne la pension des orphelins de père et de mère laissés par un membre, cela résulte déjà de la loi. La règle de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, *deuxième* tiret, instaurée par le règlement n° 1416/81, a pour but de fixer un « taux minimal » de pension d'orphelin [36]. Conformément à cela, cette disposition octroie aux orphelins de père et de mère d'un membre décédé pendant la durée de son mandat une pension d'orphelin d'un montant (total) qui ne peut être inférieur à 12 % du dernier traitement de base du membre.

35 — Après avoir exercé ses fonctions pendant huit années, un membre aurait droit à une pension s'élevant à 36 % de son salaire de base (4,5 x 8).

36 — Voir le considérant unique de ce règlement, précité (note 2).

La disposition de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, *premier* tiret, repose également (comme cela se confirmera encore ultérieurement) sur l'intention d'améliorer la situation de la personne avantagée. La veuve d'un membre décédé pendant son mandat se verra ainsi attribuer une pension d'un montant de 36 % du traitement de base, sans que — à la différence de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa — il faille prendre en considération la durée effective du mandat. De toute évidence, cette règle devait remédier aux injustices pouvant résulter de l'application des dispositions générales de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa. Selon cette disposition, la veuve a droit à une pension de veuve d'un montant de 60 % des droits à pension acquis par le membre au jour de son décès. Cette dépendance par rapport au droit à pension du membre a pour conséquence que la pension de veuve calculée conformément à cette disposition sera d'autant moins élevée que l'exercice des fonctions par le membre décédé aura été plus court. Nous pouvons renvoyer ici à l'exemple extrême qui vient d'être examiné (au point 36) dans un contexte quelque peu différent, exemple dans lequel la veuve ne recevrait absolument aucune pension de veuve.

38. D'un autre côté, il convient de tenir compte du fait qu'à l'article 16, paragraphe 2, s'exprime l'intention du législateur de *limiter dans son montant le total de la pension à accorder aux ayants droit*. Il s'agit ici également d'une préoccupation légitime que le législateur pourrait, à juste titre, observer. Si cette règle ne devait être appliquée que lorsque la pension de survie est calculée conformément à l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa, cela serait certainement étrange. Ainsi, les ayants droit d'un membre décédé au cours de son mandat seraient avantagés non seulement par la disposition d'exception de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, qui a, en règle générale, pour conséquence une pension plus favorable (par rapport au calcul effectué conformément au deuxième alinéa), mais leurs pensions seraient exemptées de la règle du montant maximal définie à l'article 16, paragraphe 2. On ne voit pas quel serait le fondement de ce *double* traitement de faveur.

39. Certes, la requérante fait valoir que l'article 16, paragraphe 2, pourrait également recevoir application si on suivait sa conception. Si nous comprenons bien la requérante, dans les cas du type de celui qui nous est soumis, la règle du montant maximal ne s'appliquerait qu'aux pensions de survie des orphelins, mais pas à la pension de veuve. Toutefois, il est évident que cette conception n'est pas apte à rendre justice à l'intention du législateur, intention qui consiste à limiter le montant total des pensions de survie. Les pensions de survie des enfants doivent être calculées, dans la présente espèce — point sur lequel les parties sont d'ailleurs d'accord —, sur la base de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa. En conséquence, chaque enfant a droit à une pension d'orphelin d'un montant de 10 % du droit à pension acquis par son père au jour de sa mort. Le plafond maximal de l'article 16, paragraphe 2, ne serait donc dépassé que si le membre concerné laissait plus de dix enfants — un cas qui ne semble pas être particulièrement ordinaire. Si nous adoptions la conception de la requérante, l'article 16, paragraphe 2, ne jouerait, par conséquent,

que dans des cas très rares. Cela ne saurait être exact.

La conception de la requérante aurait pour conséquence que l'article 16, paragraphe 2, ne s'appliquerait, en substance, qu'aux cas relevant de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa, c'est-à-dire à ceux dans lesquels un membre de la Cour des comptes meurt *après* l'*expiration de son mandat*. La règle du montant maximal interviendrait alors si un membre laissait une veuve et plus de quatre enfants, ou bien plus de cinq orphelins de père et de mère. Contrairement à la conception défendue par la Cour des comptes, le fait que cela ne devrait concerner qu'un nombre limité de cas ne suscite aucune réserve. Il s'agit, dans cette mesure, de la conséquence naturelle de la règle prévue à l'article 16, paragraphe 2, dont la rationalité est tout simplement évidente: le droit de la veuve et des enfants à des pensions de survie est limité, dans son montant, à celui que le membre aurait reçu à titre de pension. Par contre, nous ne voyons pas (comme nous l'avons déjà dit) sur quel fondement, dans ces cas, les droits à pension de survie devraient être limités dans leur montant alors qu'en cas de mort d'un membre *au cours de son mandat*, il ne devrait être tenu compte d'aucun plafond.

40. A titre de conclusion provisoire, il convient de constater que ni les termes de la règle juridique ni son économie ou son sens ne permettent de déduire, sans autre examen, quelle doit être la réponse à donner à la question soulevée ici. Les dispositions de l'article 16 sont, comme l'a exposé à juste titre le représentant de la requérante lors de la procédure orale, mal rédigées et soulèvent en conséquence de sérieux problèmes [37]. On ne trouve de solution rationnelle qu'en examinant la genèse de la disposition (voir à ce sujet les points 43 et suiv.).

41. Cependant, nous devons auparavant encore répondre à l'argument de la requérante selon lequel, dans la présente affaire, la Cour des comptes ne pouvait en aucun cas se fonder sur l'article 16, paragraphe 2, puisque l'application de cette disposition avait été rejetée par les autorités concernées dans une série de cas comparables concernant d'autres institutions de la Communauté (la Commission et la Cour de justice), sans que la Cour des comptes ait trouvé à y redire. La requérante semble ainsi vouloir reprocher à la Cour des comptes de venire contra factum proprium.

Il convient de rejeter cet argument, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus en détail les cas ainsi visés. Tout d'abord, il ne fait pas de doute que les actes administratifs pris par d'autres institutions dans le domaine de leur propre administration du personnel ne peuvent en aucune manière lier la Cour des

37 — A titre d'exemple supplémentaire du caractère déficient de la règle légale, on peut faire remarquer que l'article 16, paragraphe 1, *troisième alinéa*, constitue, par rapport à l'article 16, paragraphe 1, *deuxième alinéa* , une disposition d'exception qui semble régler de manière définitive les domaines qu'elle touche (c'est-à-dire les cas dans lesquels un membre décède au cours de son mandat). En conséquence, la veuve recevrait dans tous les cas 36 % du dernier traitement de base de son mari. Toutefois, il apparaît à présent que la règle de l'article 16, paragraphe 1, deuxième alinéa, peut d'ailleurs se révéler être plus avantageuse pour la veuve. Si les fonctions du membre ont déjà duré assez longtemps pour lui assurer le droit à la pension maximum (à hauteur de 70 % du traitement de base, voir l'article 10 du règlement), on calcule, sur le fondement du *deuxième alinéa*, une pension de 42 % (60 % de 70 %) du traitement de base. On ne peut pas admettre que le *troisième alinéa* soit applicable dans de tels cas, bien que la règle légale semble l'imposer.

comptes. D'autre part, la requérante méconnaît la tâche et la fonction de la Cour des comptes, comme celle-ci l'a fait valoir à juste titre. Certes, selon l'article 188 C, paragraphe 2, du traité CE (ancien article 206 bis, paragraphe 2, du traité CEE), la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Elle établit un rapport annuel dans lequel elle communique le résultat de ses contrôles [38]; elle peut en outre présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières (article 188 C, paragraphe 4, du traité CE, antérieurement article 206 bis, paragraphe 4, du traité CEE). Toutefois, la Cour des comptes n'est pas appelée à certifier, avec force obligatoire, le caractère conforme de mesures particulières prises par les Communautés. Le fait que la Cour des comptes n'ait éventuellement pas contesté certaines mesures est par conséquent dénué de pertinence dans la présente affaire.

Tout aussi dépourvu d'importance est le fait que la Cour des comptes, dans son mémoire en défense, n'ait pas répondu à l'argument en question. La Cour des comptes a fait savoir sans ambiguïté que, d'après elle, l'article 16, paragraphe 2, était applicable dans la présente affaire. Il serait donc erroné de vouloir présumer que la Cour des comptes aurait admis la pertinence et la justesse de l'argumentation exposée par la requérante, au motif qu'elle s'est abstenue de prendre position sur celle-ci.

38 — Voir en dernier lieu le rapport annuel pour l'exercice 1992 (JO 1993, C 309).

Sur la genèse de la règle

42. Comme nous l'avons déjà mentionné, les dispositions soumises ici à notre examen correspondent, en ce qui concerne leur contenu, aux règles qui s'appliquent à la Commission et à la Cour de justice. Pour cette raison, il est justifié de tenir également compte, lors de l'examen de la genèse de ces dispositions, de celles adoptées pour ces institutions. Ce faisant, il est logique de commencer par la première règle communautaire prise dans ce domaine. Il s'agit ici de la *décision du 21 décembre 1953 du Conseil portant fixation des traitements, indemnités et pensions du Président et des Membres de la Haute Autorité*, prise sur le fondement du traité CECA [39].

43. Les dispositions qui nous intéressent ici, à savoir celles des paragraphes 1 et 2 de l'article 10 de cette décision, ont le libellé suivant:

« 1. La veuve et les orphelins d'un membre ou d'un ancien membre de la Haute Autorité ayant droit à pension au moment de son décès bénéficient de pensions de survie. Ces pensions de survie sont calculées sur la base de la pension acquise par le membre ou par l'ancien membre au jour de son décès. Toutefois, si le membre est décédé au cours de son mandat, les pensions de survie prévues ci-dessus seront calculées sur la base d'une

39 — JO 1954, p. 275.

pension s'élevant à 50 % du traitement perçu au moment du décès.

2. Les pensions de survie s'élèvent:

a) pour la veuve, à 50 %

b) pour chaque orphelin de père, à 10 %

c) pour chaque orphelin de père et de mère, à 20 %

de la pension acquise par le membre ou l'ancien membre décédé ou d'une pension s'élevant à 50 % du traitement perçu au moment du décès si le membre est décédé au cours de son mandat. Le total des pensions de survie ne peut dépasser le montant de base sur lequel elles sont établies; éventuellement les taux prévus ci-dessus doivent être adaptés au prorata, cette adaptation étant corrigée chaque fois que décède un bénéficiaire ou encore qu'un bénéficiaire perd le droit à pension de survie. »

Par leur contenu, ces dispositions correspondent à celles de l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la *décision* adoptée le 24 juin 1954 par le Conseil *portant fixation des traitements, indemnités et pensions du Président, des Juges, des Avocats Généraux et du Greffier de la Cour de justice* [40]. La seule différence consiste en ce que la règle du montant maximal prévue au paragraphe 2 constitue, dans la décision mentionnée en dernier lieu, un alinéa distinct (article 10, paragraphe 2, deuxième alinéa), alors que tel n'est pas le cas dans la décision du 21 décembre 1953.

44. Malheureusement, il ne nous a pas été possible d'examiner les travaux préparatoires concernant ces décisions ni ceux des actes législatifs faisant ci-après l'objet d'une discussion [41]. Compte tenu du fait que les considérants de ces actes législatifs sont extrêmement lapidaires, cela est particulièrement fâcheux.

45. Toutefois, en ce qui concerne la décision du 21 décembre 1953, tant son contenu réglementaire que son sens se laissent facilement déduire des termes des dispositions concernées. Comme cela résulte de l'article 10 de la décision, lors du calcul de la pension de survie, on doit, en principe, prendre comme base la pension à laquelle le membre aurait droit au jour de sa mort. Conformément à cela, la veuve se voit attribuer 50 % de cette pension à titre de pension de veuve. Puisque, selon l'article 6 de la décision, la pension maximale s'élève à 50 %

40 — JO 1954, p. 437.

41 — D'après les indications figurant par exemple dans le visa de la décision du 24 juin 1954, celle-ci avait pour fondement une proposition d'un comité. Toutefois, il semble que, dans ce domaine, ni cette proposition ni les projets de mesures législatives ultérieures n'aient jamais été publiés.

du dernier traitement de base perçu, la pension de la veuve peut donc, au plus, s'élever à 25 % du traitement de base.

Toutefois, si le membre décède au cours de son mandat, la pension de survie n'est alors plus calculée sur le fondement du droit à pension, mais sur la base d'un montant s'élevant à *la moitié du traitement* du membre. La règle applicable à ces cas n'est pas très adroitement formulée. D'une part, elle contient une redite superflue dans la mesure où l'article 10, paragraphe 1, définit le montant devant servir, à chaque fois, de base au calcul et où l'article 10, paragraphe 2, première phrase, fixe cependant à nouveau les montants dont il faut à chaque fois tenir compte (la pension, ou bien un montant s'élevant à 50 % du traitement de base). Il aurait été beaucoup plus simple et plus rationnel que l'article 10, paragraphe 2, première phrase, renvoie simplement au montant devant servir de base au calcul conformément au paragraphe 1, comme c'est le cas dans la règle du montant maximal de l'article 10, paragraphe 2, *deuxième phrase*. Par ailleurs, selon les termes de cette réglementation, la base servant au calcul de la pension des ayants droit est une *pension* s'élevant à 50 % du traitement perçu au moment du décès. Toutefois, puisque le membre décédé pendant son mandat ne percevait justement pas de pension, mais son traitement habituel, il s'agit ici d'une *fiction* dont la nécessité n'apparaît pas clairement, puisque la règle du montant maximal figurant à l'article 10, paragraphe 2, deuxième phrase, ne renvoie pas à une pension de retraite, mais au *montant* qui était pris comme base du calcul.

Cependant, en dépit de ce défaut de technique législative, le contenu de la règle est clair. Si le membre de la Haute Autorité décède au cours de son mandat, sa veuve doit recevoir une pension de veuve s'élevant à 25 % (50 % de 50 %) du dernier traitement perçu par son époux. De cette manière, la veuve se voit octroyer une pension correspondant au montant maximum qui aurait pu résulter de l'application de la règle générale (d'après laquelle la pension correspond à 50 % de la *pension de retraite*). Cela atteste tout à fait clairement l'intention d'avantager la veuve (et les orphelins) d'un membre décédé au cours de son mandat.

46. La règle du montant maximal de l'article 10, paragraphe 2, deuxième phrase, prévoit que le total [42] des pensions de survie pour la veuve et les orphelins ne doit pas dépasser le *montant de base sur lequel elles sont établies*. Ce montant maximal vaut donc pour les *deux types* de calcul de la pension accordée aux ayants droit. Étant donné que, dans un cas, on prend pour base la pension de retraite du membre qui peut atteindre, au maximum, 50 % du traitement de celui-ci, et dans l'autre, un montant s'élevant à 50 % du traitement, la règle du montant maximal de l'article 10, paragraphe 2, deuxième phrase, a pour conséquence que, dans les deux cas, le montant total ne doit pas dépasser 50 % du traitement du membre, c'est-à-dire le *montant maximal de la pension de retraite qui serait revenue à ce membre*. Le fondement matériel de la limitation est parfaitement

42 — Certes, dans le texte allemand de la décision, nous ne trouvons ici que l'expression « Hinterbliebenenbezüge » (pension de survie). Il doit cependant être déduit de la version française — seule faisant foi selon l'article 100 du traité CECA — que l'on visait, par cela, le « Gesamtbetrag der Hinterbliebenenbezüge » (total des pensions de survie). Cette expression est également utilisée à la même place dans l'article 10 de la décision du 24 juin 1954 (concernant les traitements des membres de la Cour de justice).

clair: les ayants droit ne doivent, au total, pas recevoir plus que ce que le membre aurait lui-même reçu.

47. Cette règle applicable aux membres de la Haute Autorité et les dispositions correspondantes prévues pour la Cour de justice ont été remplacées, au plus tard au cours des années 1961/1962, par de nouvelles dispositions [43]. Puisqu'entre-temps ont été instituées la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, dont les exécutifs n'ont été unifiés qu'en 1965 avec la Haute Autorité CECA en *une* Commission, nous trouvons au *Journal officiel* un total de *quatre* actes juridiques — pour la Cour de justice, pour la Haute Autorité CECA, pour la Commission européenne de l'énergie atomique et pour la Commission CEE — réglementant la question qui nous intéresse ici.

48. La règle prévue pour la Commission CEE figure dans le *règlement n° 63 du Conseil, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Commission* [44]. Les dispositions de l'article 15, paragraphes 1 et 2, de ce règlement ont — si on se base sur les versions *française, italienne ou néerlandaise* — le libellé suivant:

« 1. La veuve et les enfants à charge d'un membre ou d'un ancien membre de la Commission ayant acquis des droits à pension au moment de son décès bénéficient d'une pension de survie.

Cette pension est égale:

Pour la veuve, à	50 %
Pour chaque orphelin de père, à	10 %
Pour chaque orphelin de père et de mère, à	20 %

de la pension acquise en exécution de l'article 9 ci-dessus, par le membre ou par l'ancien membre de la Commission au jour de son décès. Toutefois, si le membre de la Commission est décédé au cours de son mandat, la pension de survie est calculée sur la base d'une pension égale à 50 % du traitement de base perçu au moment du décès.

43 — Dans le règlement concernant la Cour de justice (voir sur ce point la suite du texte), l'article 22 établit que sont annulées toutes les dispositions antérieures portant fixation du régime pécuniaire, mais que toutefois, la décision du Conseil des ministres spécial des 13 et 14 octobre 1958 reste en vigueur. Cette décision n'a pas été publiée, de sorte que nous ne pouvons exclure qu'elle touche également au domaine que nous avons ici à examiner. Cette question n'a toutefois qu'un intérêt purement historique.

44 — JO 1962, p. 1724.

2. Le total des pensions de survie ainsi allouées ne peut dépasser le montant de la pension du membre ou de l'ancien membre de la Commission sur la base de laquelle elles sont établies. Le cas échéant, le montant maximum des pensions de survie susceptibles d'être allouées est réparti entre les intéressés au prorata des pourcentages prévus ci-dessus. »

Par leur contenu, ces dispositions correspondent à celles des articles 15, paragraphes 1 et 2, respectivement, du *règlement n° 62 CEE-n° 13 Conseil, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Cour de justice* [45], *du règlement n° 14 du Conseil, du 18 décembre 1961, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Commission* (de la CEEA) [46], et de *la décision du 22 mai 1962, portant fixation du régime pécuniaire des membres de la Haute Autorité* [47].

49. Lorsqu'on examine ces dispositions, il en résulte que le fondement du calcul des pensions de survie est resté inchangé sur le fond. Comme auparavant, la veuve reçoit, par principe, 50 % de la pension à laquelle son mari aurait eu droit au jour de sa mort; si le membre meurt au cours de son mandat, il est alloué à la veuve 50 % de la moitié du traitement de base — soit au total 25 % du traitement de base [48]. Sur ce point, la nouvelle version n'a entraîné aucune modification du fond.

La nouvelle version a, en tout cas, supprimé les insuffisances que présentait, dans sa formulation, la version antérieure. A présent, les montants devant servir de base au calcul ne sont plus définis qu'une seule fois — au paragraphe 1. La règle du montant maximal figurant au paragraphe 2 a déjà reçu la forme que présente également la règle actuelle. Conformément à celle-ci, les pensions de survie de la veuve et des orphelins ne doivent pas, au total, dépasser le montant de la *pension du membre ou de l'ancien membre.* Cette formulation — qui est à l'origine de telles difficultés d'interprétation des dispositions actuellement en vigueur — est entièrement justifiée dans l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 63, étant donné que, selon l'article 15, paragraphe 1, la base du calcul consiste dans la pension (effective) ou dans une pension *fictive* s'élevant à 50 % du traitement de base. Le renvoi à cette pension fictive, qui paraît encore singulier dans les décisions des années 1953/1954, s'explique à présent à partir du lien avec l'article 15, paragraphe 2. La règle légale est donc, désormais, rationnelle et cohérente.

50. En revanche, si on examine la version *allemande* de ces dispositions, la situation

45 — JO 1962, p. 1713. Le règlement n'est pas daté.

46 — JO 1962, p. 1730.

47 — JO 1962, p. 1734.

48 — La nouvelle règle parle de « Grundgehalt » (traitement de base), tandis que, dans les décisions des années 1953/1954, il est question de « Gehalt » (traitement). On peut se demander si ce choix d'un nouveau terme avait également pour conséquence une modification de la base de calcul. La pension maximum s'élève de toute façon — conformément à la règle prévue dans les dispositions des décisions des années 1953/1954 — à 50 % du dernier traitement de base (article 9).

paraît tout autre. Si on prend cette version pour base, dans le cas où le membre décède au cours de son mandat, les pensions accordées aux ayants droit ne sont pas alors calculées sur la base d'une « pension égale à 50 % du traitement de base », mais sur le fondement de la « *moitié du traitement de base* ». Cette divergence n'a aucune conséquence sur le calcul de la pension en tant que telle, puisqu'il s'agit toujours du même montant. Cependant, elle aboutit à ce qu'à présent, le renvoi au montant de la *pension*, prévu dans la règle du montant maximal de l'article 15, paragraphe 2, tombe, sur ce point, dans le vide.

Toutefois, puisque, dans toutes les autres langues officielles (de l'époque), les versions de la disposition prennent, à l'unanimité, pour base du calcul de la pension de survie dans ces cas, la pension (fictive), le texte de la version allemande devrait, selon toute vraisemblance, être imputable à une erreur de traduction. Il semble que le traducteur responsable de cette version ait tenu la formulation employée à l'article 15, paragraphe 1, pour inutilement compliquée et l'ait donc remplacée par le simple renvoi à la « moitié du traitement de base ». Ce faisant, il n'a, de toute évidence, pas remarqué que le paragraphe suivant de l'article 15 prend comme point de départ le « montant de la pension » et que la formulation compliquée du paragraphe 1 était donc tout aussi nécessaire que rationnelle. Cette atteinte à la forme du texte est d'autant plus étonnante que cette formulation figure déjà dans les décisions des années 1953/1954, et que la nouvelle règle n'a donc, sur ce point, apporté aucune modification quant au fond [49]. Dans ce contexte, la comparaison s'impose avec certains copistes du Moyen Age auxquels nous devons des transcriptions des *Leges* germaniques et qui se sont permis, par moments, des libertés notables par rapport au texte [50].

Il est vrai qu'on ne peut pas reprocher au traducteur un manque d'esprit de suite ou de minutie. La prétendue « amélioration » de la forme du texte de l'article 15, paragraphe 1, se retrouve dans chacun des quatre règlements ou décisions qui ont été pris dans ce domaine au cours des années 1961 et 1962.

51. Toutefois, l'erreur figurant dans la version allemande de cette règle revêt, sur ce point, une importance réduite, puisque, lors de l'interprétation de dispositions de droit communautaire, leur contenu et leur finalité doivent être déterminés à la lumière des versions de ces dispositions dans toutes les langues officielles [51]. Une comparaison avec la rédaction des dispositions concernées dans d'autres langues officielles montre cependant — comme nous l'avons vu — de façon tout à fait claire que la règle du montant maximal de l'article 15, paragraphe 2, devait être appliquée à *tous* les cas de calcul de la pension de survie.

49 — En dehors de la référence, laquelle a déjà fait l'objet d'une discussion, au « Grundgehalt » (traitement de base) à la place du « Gehalt » (traitement, voir le point 48).

50 — L'exemple le plus percutant — et le plus divertissant — se trouve dans le manuscrit, originaire des 6e/7e siècles, de la *Lex Salica*, œuvre du moine Agambert. A ce sujet, voir, par exemple, Nehlsen H.: « Zur Aktualität und Effektivität germanischer Rechtsaufzeichnungen », dans *Recht und Schrift im Mittelalter*, P. Classen éditeur, p. 449, p. 465 et suiv.

51 — Voir par exemple l'arrêt du 12 novembre 1969, Stauder/Stadt Ulm (29/69, Rec. p. 419, point 3).

52. Les règles datant des années 1961 et 1962, dont nous avons traité précédemment, ont été remplacées en 1967 par une règle unique — le *règlement n° 422/67/CEE-n° 5/67/Euratom du Conseil, du 25 juillet 1967, portant fixation du régime pécuniaire du président et des membres de la Commission, du président, des juges, des avocats généraux et du greffier de la Cour de justice*, qui, sous sa forme actuelle, est aujourd'hui encore en vigueur [52].

53. Les dispositions de l'article 15, paragraphes 1 et 2, de ce règlement ont — si on se base sur les versions *française, italienne ou néerlandaise* — le libellé suivant:

« 1. La veuve et les enfants à charge d'un membre ou d'un ancien membre de la Commission ou de la Cour ayant acquis des droits à pension au moment de son décès bénéficient d'une pension de survie.

Cette pension est égale:

— pour la veuve, à 50 %

— pour chaque orphelin de père, à 10 %

— pour chaque orphelin de père et de mère, à 20 %

de la pension acquise, en exécution de l'article 9, par le membre ou par l'ancien membre de la Commission ou de la Cour au jour de son décès. Toutefois, si le membre de la Commission ou de la Cour est décédé au cours de son mandat, la pension de survie est calculée sur la base d'une pension égale à 50 % du traitement de base perçu au moment du décès. Au cas où le membre de la Commission ou de la Cour décédé au cours de son mandat aurait atteint le maximum de la pension prévue à l'article 9, la pension de survie pour la veuve est égale à 30 % du traitement de base perçu au moment du décès.

2. Le total des pensions de survie ainsi allouées ne peut dépasser le montant de la pension du membre ou de l'ancien membre de la Commission ou de la Cour sur la base de laquelle elles sont établies ... ».

54. Par rapport à la version de ces dispositions datant des années 1961 et 1962, ni le début de l'article 15, paragraphe 1, ni l'article 15, paragraphe 2, n'ont donc été modifiés quant au fond. Au demeurant, il en va de même pour la version allemande qui, aux fins du calcul de la pension accordée aux ayants droit d'un membre décédé au cours de son mandat, prend encore comme point de départ « (die) Hälfte des Grundgehalts » (la moitié du traitement de base); l'erreur contenue dans la règle précédente s'est donc reproduite.

52 — Voir ci-dessus, la note 6 et le texte qui en fait partie (avec le titre actuel de ce règlement).

55. Toutefois, une nouvelle phrase a maintenant été ajoutée à la fin de l'article 15, paragraphe 1. Si un membre décède au cours de son mandat, après avoir déjà acquis un droit au maximum de la pension, sa veuve doit en conséquence recevoir 30 % du dernier traitement de base perçu. Selon l'article 9 du règlement, le maximum de la pension s'élève, comme auparavant, à 50 % du traitement de base, de sorte que la veuve, en application de la règle précédente (conservée dans les deux premières phrases de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa), n'aurait en aucun cas pu recevoir, à titre de pension de veuve, plus de 25 % du traitement de base. Il est donc évident que, par cette addition, on entendait avantager les veuves concernées.

La nouvelle disposition prend comme point de départ le traitement de base du membre et non une pension (fictive). La règle du montant maximal de l'article 15, paragraphe 2, semble, en cela, ne pas devoir s'appliquer lorsque la pension de veuve est calculée sur le fondement de cette disposition. En cela, il s'agit bien sûr au fond, du même problème que celui qui constitue le coeur de la présente affaire.

A notre avis, cependant, il ne fait guère de doute que le législateur, en introduisant cette nouvelle disposition, n'avait pas pour but, dans les cas considérés, d'exempter la pension de veuve de l'application de la règle du montant maximal. Si le législateur avait eu cette intention, on se serait également attendu à ce que l'article 15, paragraphe 2 (lequel prend toujours comme point de départ la pension du « membre ou de l'ancien membre »), soit également modifié. En revanche, si on voulait présumer qu'on aurait omis de modifier cette disposition en supposant qu'elle n'aurait, de toute façon, pas été apte à s'appliquer dans les cas du type de ceux réglés dans la dernière phrase de l'article 15, paragraphe 1, on prêterait au législateur une précision des concepts juridiques qui serait certainement surprenante compte tenu de la discussion menée jusqu'à présent (et qui sera poursuivie ci-après) sur la genèse de la règle. A vrai dire, si on était disposé à admettre un tel dessein, la règle ainsi entendue aboutirait à ce que la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat recevrait dans un cas 25 %, et dans l'autre 30 %, du traitement de base (selon que le membre avait ou non déjà atteint le maximum de la pension); toutefois, dans le premier cas mentionné, la règle du montant maximal de l'article 15, paragraphe 2, intervient, alors que tel ne serait pas le cas dans le second. On ne voit pas de fondement à une telle différence de traitement. Cela aussi plaide en faveur du caractère pertinent de la conception que nous avons exprimée au début, selon laquelle l'article 15, paragraphe 2, s'applique dans les deux cas.

56. Cependant, la question se pose maintenant de savoir *quel* montant maximal est applicable au montant total des pensions de survie, lorsque la pension de veuve est calculée sur le fondement de la dernière phrase de l'article 15, paragraphe 1. Mais on peut, à notre avis, répondre à cette question sans grandes difficultés. La disposition mentionnée concerne un des cas dans lesquels le membre décède au cours de son

mandat. Il est par conséquent approprié de prendre en compte le montant maximal généralement prévu pour ces cas. Le total des pensions de survie ne doit donc pas dépasser la moitié du traitement de base. Ce montant correspond — comme nous l'avons déjà mentionné — au *montant maximal de la pension,* au titre de l'article 9.

57. La règle, décrite précédemment, du règlement n° 422/67-n° 5/67 a été modifiée par le *règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2163/70 du Conseil, du 27 octobre 1970* [53]. Ce règlement a fait passer le montant maximal de la pension à *60* %. En même temps, le montant de la pension de veuve prévu au premier tiret de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, a été fixé à *60* % de la pension du membre ou de l'ancien membre.

58. Cette modification avait naturellement pour conséquence que le calcul de la pension de veuve en application des dispositions prévues par l'article 15, paragraphe 1, en cas de décès d'un membre au cours de son mandat, pouvait être moins avantageux pour la veuve que celui effectué selon la méthode générale de calcul. Suivant celle-ci, la veuve recevait à présent, au plus, 36 % du dernier traitement de base (60 % de 60 %), tandis que le calcul effectué selon les deux dispositions qui devaient servir, au fond, à avantager la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat (article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième et troisième phrases) ne donnait que 25 %, ou, respectivement, 30 %, du traitement de base.

53 — JO L 238, p. 1.

59. De toute évidence, le législateur s'est bientôt rendu compte de ce contresens. L'article 15 a été de nouveau modifié par le *règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 723/71 du Conseil, du 30 mars 1971* [54], aux termes duquel les « deux dernières phrases de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa » [55] ont été remplacées par le texte suivant:

« Toutefois, si le membre de la Commission ou de la Cour est décédé au cours de son mandat, la pension de survie pour la veuve est, à compter du 1er juillet 1970, égale à 36 % du traitement de base perçu au moment du décès. »

60. Il est évident que par cette modification le législateur avait pour but d'éliminer l'inepte mentionnée précédemment et d'attribuer à la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat une pension de veuve correspondant au maximum du montant qui aurait résulté de l'application de la règle générale (selon laquelle il est alloué 60 % de la pension). Comme nous l'avons vu, c'est déjà sur cet objectif que reposait la première règle communautaire dans ce domaine, laquelle datait des années 1953/1954 [56].

54 — JO L 80, p. 1.

55 — Article 3 du règlement n° 723/71. Cette disposition prouve en même temps que la numérotation, choisie par nous, des alinéas de la règle soumise ici à notre examen (voir la note 3), est appropriée.

56 — Voir ci-dessus, point 45 in fine.

Puisqu'à présent la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat devait se voir octroyer, *dans chaque cas*, 36 % du traitement de base, le législateur pouvait remplacer par une règle unique les deux dispositions jusque-là en vigueur dans ces cas, de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde et troisième phrases, et par là simplifier en même temps le texte. Il aurait pu parvenir au résultat recherché s'il avait supprimé la *troisième phrase* de la disposition mentionnée et avait adapté en conséquence la *deuxième phrase*. Au lieu de cela, la *deuxième phrase* a été supprimée et la *troisième phrase* modifiée. Cela a eu pour conséquence que la nouvelle règle ne prend plus comme point de départ une pension (fictive), mais prévoit que la pension de veuve doit être calculée sur le fondement du traitement de base. Puisque l'article 15, paragraphe 2, est demeuré inchangé et renvoie toujours au « montant de la pension » pris pour base du calcul, il semble que la règle du montant maximal soit à présent devenue inapplicable à de tels cas.

Il n'est cependant pas possible d'attribuer une telle l'intention au législateur. Il s'agit ici plutôt, à nouveau, d'un exemple de la manière dont la modification d'une disposition, entreprise dans les meilleures intentions, crée, par son manque d'harmonisation avec son contexte, de nouvelles difficultés dont le législateur n'était nullement conscient. Dans la présente affaire, on peut facilement le prouver. Jusqu'à la modification opérée par le règlement n° 723/71, les dispositions concernant le calcul des pensions de survie dans les cas où un membre décédait au cours de son mandat s'appliquaient de manière générale, c'est-à-dire à la veuve *et aux orphelins*. En revanche, la nouvelle règle ne s'applique plus qu'à la pension de survie de la *veuve*, de sorte que la pension accordée aux orphelins doit à présent être calculée en application de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, première phrase (c'est-à-dire sur le fondement de la pension). Toutefois, il n'est pas possible de déduire du règlement n° 723/71 que le régime de pension des orphelins devrait être modifié. Le fait que le législateur ait modifié à nouveau, en 1981, la règle modifiée afin d'améliorer la pension accordée aux orphelins de père et de mère d'un membre décédé au cours de son mandat indique clairement qu'il s'agissait là plutôt d'une conséquence involontaire [57]. Il ne serait nullement étonnant si le législateur devait un jour décider d'une autre modification afin de rétablir aussi l'avantage au profit des autres orphelins d'un membre décédé au cours de son mandat.

61. Le dernier des règlements qu'il faut mentionner ici, qui a modifié le règlement n° 422/67-n° 5/67, montre également qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel on peut difficilement prétendre que le législateur a fait preuve d'une attention particulière lorsqu'il l'a traité. Comme nous l'avons déjà exposé, le règlement n° 723/71 a amélioré la situation de la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat, en ce qu'il a fait passer sa pension à 36 % du traitement de base, et a ainsi augmenté le montant maximum

57 — Le passage problématique (qui constitue, dans le règlement n° 2290/77, le deuxième tiret de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa) a été inséré dans les dispositions concernées par le règlement n° 1416/81 (voir la note 2).

résultant de l'application de la méthode générale de calcul. Toutefois, le montant prévu à l'article 9 du règlement n° 422/67-n° 5/67, pour la pension maximum, a été majoré, par le *règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1546/73 du Conseil, du 4 juin 1973* [58], de 60 à 70 % du traitement de base, sans que l'article 15 ait été adapté en conséquence. Cela a abouti à ce que l'application de la méthode générale de calcul de la pension de veuve — qui résulte, tout au plus, en une pension s'élevant à 42 % du traitement de base (60 % de 70 %) — peut conduire de nouveau à des conditions financières plus favorables que la règle de l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, deuxième phrase, par laquelle la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat devait, au fond, être favorisée.

Conclusions sur le présent litige

62. Lors de l'adoption du règlement n° 2290/77, le législateur s'est fondé sur les dispositions du règlement n° 422/67-n° 5/67, applicables à la Commission et à la Cour de justice. L'article 15 de ce règlement a été repris, sans modification de fond, dans le règlement n° 2290/77, dont il constitue l'article 16 [59]. Lors de cette reprise, les déficiences de la règle servant de modèle ont donc été entièrement reprises.

63. La genèse des dispositions de départ a montré que celles-ci, jusqu'au début des années 70, en dépit de toutes les déficiences particulières survenues au cours des années, présentaient *deux principes communs*: d'une part, la règle du montant maximal du paragraphe 2 devait s'appliquer à *tous* les cas de calcul de la pension de survie. D'autre part, le total de la pension de survie devait, en cas de décès d'un membre au cours de son mandat, ne pas dépasser le *maximum de la pension*.

Ces dispositions étaient simples à manier aussi longtemps que le maximum de la pension s'élevait à 50 % du traitement de base et que la pension de survie s'élevait à 50 % du montant pris pour base (c'est-à-dire, respectivement, de la pension ou du traitement de base). Cet ordonnancement s'est brouillé lorsque ces pourcentages ont été modifiés (en premier lieu, par le règlement n° 2163/70) et que, à la suite de différentes modifications, la méthode de calcul d'origine — le calcul sur le fondement de la pension effective ou, selon le cas, fictive — ne s'harmonisait plus avec la règle du montant maximal du paragraphe 2.

64. Cependant, nous sommes néanmoins d'avis que les principes que nous avons dégagés peuvent également servir pour l'interprétation de la règle applicable aujourd'hui. Cela signifie, tout à fait concrètement, que l'article 16, paragraphe 2, est applicable dans la présente espèce.

58 — JO L 155, p. 8.

59 — Il va de soi que les références, figurant à l'article 15, à la « Commission » et à la « Cour de justice », ont été remplacées, dans le règlement n° 2290/77, à chaque fois, par un renvoi à la « Cour des comptes ».

Toutefois, contrairement à ce que soutient la Cour des comptes, dans un cas comme celui qui nous est ici soumis, où il s'agit de la fixation de la pension de la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat, le montant maximal applicable au montant total de la pension de survie n'est pas le montant de la pension à laquelle le membre aurait eu droit au jour de sa mort, mais le montant *maximal de la pension* de l'article 10 du règlement (c'est-à-dire 70 % du dernier traitement de base perçu par le membre).

65. Certes, ce résultat ne peut pas être directement déduit de la règle applicable en vigueur. Cependant, comme nous l'avons déjà exposé au début, nous ne pouvons pas non plus déduire avec certitude de cette règle la manière de résoudre les cas du type de celui qui nous est ici soumis. Les solutions proposées par les parties à la présente procédure paraissent certes défendables — si on ne tient compte que du libellé et du contexte de la disposition. Toutefois, si on considère le sens et la finalité de cette règle, tels qu'ils sont éclairés par la genèse de la disposition, aucune de ces deux solutions ne conduit à un résultat acceptable.

Si nous adoptions la conception de la Cour des comptes, cela aurait pour conséquence que la pension de veuve serait fortement réduite ou même entièrement supprimée, selon la durée d'exécution du mandat du membre. Le législateur n'avait certainement pas en vue un tel résultat. Par contre, si nous suivions la conception de la requérante, la pension à octroyer à la veuve d'un membre décédé au cours de son mandat serait entièrement exemptée de l'application de la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2. Nous ne voyons pas quel pourrait être le fondement d'un tel privilège — notamment au vu de l'arrière-plan historique de la règle.

Lors de la procédure orale devant la Cour de justice, l'avocat de la requérante a soutenu que l'institution concernée devait agir en faisant preuve de largeur de vues lors de la fixation de la pension de survie. Malgré toute la compréhension que suscite ce point de vue, il faut toutefois observer que la fixation de la pension de survie doit intervenir sur le fondement des dispositions légales, lesquelles doivent être interprétées de manière adéquate, comme c'est ici nécessaire.

66. En revanche, la solution que nous proposons ici aboutit à des résultats appropriés. D'après celle-ci, le maximum du total des pensions de survie est limité au montant qui aurait été à la disposition du membre lui-même dans le meilleur des cas — c'est-à-dire le montant maximal de la pension. Il n'est pas nécessaire d'expliquer plus en détail que cette solution est équitable.

67. Dans la présente espèce, cela signifie que la décision attaquée ne saurait subsister, puisqu'elle a évalué de manière inexacte le

montant maximal à prendre en compte d'après l'article 16, paragraphe 2. Il y a donc lieu de faire droit au recours.

Imputation des impôts et des cotisations à la caisse d'assurance maladie

68. Nous nous expliquerons rapidement sur la question de savoir si la Cour des comptes était en droit de déduire, aussi bien de la pension octroyée à la requérante que du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2, les cotisations à la caisse d'assurance maladie et les impôts. A notre avis, il convient tout d'abord de distinguer entre la pension de veuve et le montant maximal de l'article 16, paragraphe 2.

69. Examinons tout d'abord la *pension de veuve*. Selon l'article 21 du règlement n° 2290/77, le règlement qui porte fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés est applicable aux membres de la Cour des comptes. Si la pension devant être octroyée à un membre de la Cour des comptes est soumise à l'imposition, cette solution devrait également être appliquée à la pension de survie. En ce qui concerne les cotisations à la caisse d'assurance maladie, il convient de renvoyer à l'article 16, paragraphe 8, du règlement n° 2290/77 [60].

Conformément à celui-ci, le régime prévu par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes en ce qui concerne le régime assurant la couverture des risques de maladie s'applique également à la veuve et aux enfants d'un membre, « s'ils ne peuvent pas bénéficier de prestations de même nature et de même niveau en vertu d'un autre régime de sécurité sociale ». La requérante n'a pas indiqué qu'elle pouvait percevoir de telles prestations de la part d'un organisme tiers, de sorte que la manière de procéder de la Cour des comptes paraît justifiée.

70. En ce qui concerne également la fixation du *montant maximal* de l'article 16, paragraphe 2, les retenues semblent justifiées dans leur fondement. Comme nous l'avons déjà dit, il résulte de l'article 21 que les traitements des membres de la Cour des comptes doivent être imposés. Selon l'article 12, paragraphe 1, le régime de sécurité sociale prévu au statut en ce qui concerne la couverture des risques de maladie, de maladie professionnelle et d'accidents, ainsi qu'en cas de naissance et de décès, est également applicable aux membres de la Cour des comptes [61]. Puisqu'à notre avis, la finalité de la règle du montant maximal de l'article 16, paragraphe 2, consiste à limiter le total des pensions accordées aux ayants droit au montant *qui aurait été mis à la disposition du membre lui-même*, il semble conséquent d'en déduire les montants qui auraient été déduits à ce membre.

60 — L'avis du 22 juillet 1992 renvoie, certes, sur ce point, à l'article 12 du règlement. Cette inexactitude (qui n'a de toute façon pas été expressément soulevée par le requérante) est cependant, à notre avis, sans importance pour la présente espèce.

61 — Voir le point 26 ci-dessus.

C — Conclusion

71. En conséquence, nous proposons à la Cour d'annuler la décision prise par la Cour des comptes le 12 octobre 1992 sur la fixation des pensions de survie en faveur de la requérante et de ses deux enfants et de condamner la Cour des comptes aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.