CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO présentées le 13 mars 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par le présent pourvoi, M. Lestelle demande à la Cour de casser l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance le 22 novembre 1990 dans l'affaire T-4/90 [1] et, en faisant droit à la demande initiale, d'annuler la décision de la Commission de poursuivre, au-delà du 22 mars 1989, la retenue au titre de la contribution au régime de pensions sur l'indemnité de « dégagement » dont l'intéressé bénéficie en application du règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3518/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes [2].

2. Un bref résumé du contexte normatif aidera à mieux comprendre les termes de la question.

Le règlement n° 3518/85, adopté pour faciliter le recrutement de fonctionnaires espagnols et portugais à la suite de l'adhésion, accorde certains avantages économiques aux fonctionnaires communautaires qui sollicitent des mesures de cessation définitive de fonctions.

A cette fin, l'article 4 du règlement dispose aux paragraphes 1 et 2 que l'ancien fonctionnaire auquel a été appliquée la mesure de cessation définitive de fonctions a droit à une indemnité mensuelle égale à 70 % du traitement de base afférent au grade et à l'échelon détenus par l'intéressé lors de son départ du service et que le bénéfice de l'indemnité cesse au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel l'ancien fonctionnaire atteint l'âge de 65 ans, et, en tout cas, lorsque l'intéressé, avant cet âge, réunit les conditions ouvrant droit au montant maximal de la pension d'ancienneté.

En outre, en vertu de l'article 4, paragraphe 7: « Pendant la période au cours de laquelle le droit à l'indemnité est ouvert, l'ancien fonctionnaire continue à acquérir de nouveaux droits à pension d'ancienneté sur la base du traitement afférent à son grade et à son échelon, sous réserve que, durant cette période, il y ait eu versement de la contribution prévue au statut sur la base dudit traitement... »

A son tour, l'article 5 du règlement prévoit des mesures spéciales pour les anciens fonctionnaires CECA, en disposant en particulier au paragraphe 1 que les fonctionnaires visés à l'article 2, dernier alinéa, du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 [3], ainsi qu'à l'article 102, paragraphe 5, du statut et auxquels s'appliquent les mesures de cessation définitive de fonctions, peuvent demander que leurs droits pécuniaires soient

* Langue originale: l'italien.

1 — Rec. p. II-689.

2 — JO L 335, p. 56.

3 — JO L 56, p. 1.

déterminés selon l'article 34 du statut du personnel de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (ci-après « statut CECA ») et l'article 50 du règlement général de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Les règles citées prévoyaient les conditions de mise en disponibilité pour les agents CECA. En particulier, en vertu de l'article 34 cité: « ... Ces agents bénéficient, pendant deux ans, d'une indemnité mensuelle correspondant à la rémunération prévue à l'article 47, paragraphe 1, et, pendant deux ans, d'une indemnité égale à la moitié de cette rémunération. Au terme de quatre ans de disponibilité, ces agents reçoivent une retraite proportionnelle, dans les conditions prévues au régime des pensions. »; en outre, selon l'article 50 du règlement CECA: « Pour le calcul des droits à pension d'ancienneté d'un fonctionnaire admis à la retraite à l'issue de la période de mise en disponibilité prévue à l'article 34 du statut du personnel, le nombre des années de service effectif de ce fonctionnaire jusqu'à l'époque de son admission au bénéfice de cette pension est doublé. Le total des annuités servant de base au calcul de la pension de ce fonctionnaire ne peut toutefois être supérieur à 30 ni au nombre des annuités qu'il aurait pu acquérir s'il était resté en fonctions jusqu'à l'âge de 65 ans ».

Il faut également rappeler que, sur la base de l'article 95 du règlement général CECA, les fonctionnaires mis en disponibilité et bénéficiant de l'indemnité prévue à l'article 34 du statut CECA étaient tenus de verser au Fonds de pension une retenue égale à 7,5 % de leur traitement de base.

Enfin, l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 3518/85 dispose que l'article 4, paragraphes 3 et 5 à 9, du règlement reste applicable aux anciens fonctionnaires CECA qui demandent de bénéficier du régime spécial précité de cessation définitive de fonctions.

3. Venons-en maintenant aux faits qui sont à l'origine de la présente affaire.

M. Lestelle, entré au service de la Haute Autorité CECA en juin 1956, a demandé en juin 1988 de pouvoir bénéficier des mesures de cessation définitive de fonctions prévues par le règlement n° 3518/85. Ultérieurement, il a informé la Commission qu'il entendait bénéficier des dispositions particulières visant les anciens fonctionnaires CECA et qu'il ne voulait pas continuer à acquérir de nouveaux droits à pension en dehors de ceux acquis à la date de cessation des fonctions; il a donc demandé à la Commission de mettre fin aux versements au titre de la contribution en faveur de la caisse de pension.

Comme la Commission continuait à prélever chaque mois la contribution au régime de pensions, M. Lestelle a invité l'administration à considérer sa demande comme une réclamation au sens de l'article 90 du statut des fonctionnaires (ci-après « statut »).

Par décision du 24 octobre 1989, la Commission a rejeté cette réclamation en précisant que « la période durant laquelle est versée l'indemnité mensuelle est prise en

compte comme période de service et donne lieu au versement de la contribution au régime de pensions ».

M. Lestelle a, par conséquent, décidé d'attaquer la décision citée devant le Tribunal de première instance en en demandant l'annulation et en invitant également le Tribunal à déclarer que, dans le cadre du règlement n° 3518/85, le versement de la contribution au régime de pensions constitue une faculté et non pas une obligation.

4. Par l'arrêt du 22 novembre 1990 (affaire T-4/90, Rec. p. II-689), le Tribunal a cependant rejeté le recours en relevant en particulier que: « ... s'il est vrai que les dispositions de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85 demeurent sans objet et ne peuvent pas être invoquées par le titulaire d'une indemnité attribuée conformément à l'article 34 du statut CECA qui remplit les conditions ouvrant droit au montant maximal de la pension d'ancienneté, il n'en reste pas moins que l'intéressé demeure soumis à l'obligation générale de cotiser dont il se trouve grevé en vertu de l'article 95 du règlement général CECA » (point 38 des motifs).

5. C'est essentiellement contre cette argumentation que sont adressés les griefs formulés contre l'arrêt de première instance par M. Lestelle, qui allègue à l'appui de son pourvoi deux moyens, relatifs respectivement à la violation de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85 et à la violation du principe selon lequel les arrêts doivent être motivés.

Par le premier moyen, le requérant soutient en particulier que le Tribunal aurait fondé sa décision sur une disposition du règlement général CECA qui n'est plus en vigueur et n'aurait pas tenu compte du fait que le règlement n° 3518/85 a temporairement instauré un régime de dérogation au droit commun.

Nous dirons, tout de suite, que nous partageons quelques-uns des doutes émis par le requérant en ce qui concerne les arguments sur lesquels le Tribunal a fondé sa décision.

En effet, ainsi qu'il ressort clairement des points 37 et 38 de l'arrêt attaqué, la juridiction de premier degré a fondé l'obligation du requérant de contribuer au régime de pensions sur l'article 95 du règlement général CECA, en vertu duquel tout fonctionnaire mis en disponibilité et bénéficiant de l'indemnité prévue aux articles 34 et 42 du statut CECA continue à verser au fonds de pension la retenue prévue par l'article 93 dudit règlement général.

Il faut toutefois rappeler que tant le statut CECA que le règlement général CECA de 1956 ont été abrogés, avec effet au 1er janvier 1962, par un règlement adopté par les présidents des institutions CECA et qui a défini un nouveau statut (règlement non publié); en conséquence, comme le requérant l'a relevé à bon droit, le Tribunal a fondé son raisonnement sur une règle abrogée.

A cet égard, il faut en effet préciser que, s'il est vrai que le renvoi effectué par l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 3518/85 a

pour but de conserver en faveur des anciens fonctionnaires CECA les droits pécuniaires dont ils bénéficiaient sur la base de l'ancien régime de mise en disponibilité, rien n'incite à estimer, en l'absence d'une disposition expresse en ce sens, que le législateur a entendu remettre en vigueur pour les anciens fonctionnaires CECA l'ensemble de l'ancienne réglementation; une autre preuve en est que la Commission elle-même, loin d'imposer à ces fonctionnaires une retenue de 7,5 %, comme le dispose l'article 93 du règlement général CECA, limite ses prétentions à une contribution de 6,75 %, ainsi que le prévoit l'article 83, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires actuellement en vigueur.

6. Il résulte de ce que nous venons de dire que, en estimant que le fonctionnaire qui bénéficie d'une mesure de cessation définitive des fonctions en application de l'article 5 du règlement n° 3518/95 reste soumis, en application de l'article 95 du règlement général CECA, à l'obligation de contribution au régime de pensions, le Tribunal a commis une erreur de droit.

Puisqu'un tel argument constitue le motif essentiel de la décision du Tribunal, nous estimons que dans le cas d'espèce la Cour ne peut qu'annuler l'arrêt attaqué.

En vertu de l'article 54, premier alinéa, du statut de la Cour de justice, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, la Cour peut statuer elle-même définitivement sur le litige lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

Or, la question posée dans la présente affaire concerne en substance l'interprétation de l'article 4, paragraphe 7, et de l'article 5 du règlement n° 3518/85, problème dont les parties ont amplement débattu tant devant le Tribunal que devant la Cour et, d'autre part, l'examen du recours présenté par M. Lestelle ne requiert, en l'état, aucune constatation de fait; nous estimons donc que l'état de l'affaire est tel qu'il permet à la Cour de régler définitivement le présent litige.

7. A cette fin, il nous semble utile de formuler une brève prémisse relative aux caractéristiques du système de pensions communautaire, en rappelant tout d'abord que, en vertu de l'article 77, premier alinéa, du statut, le fonctionnaire qui a accompli au moins dix ans de service a droit à une pension d'ancienneté; toutefois, il a droit à cette pension sans condition de durée de service, s'il est âgé de plus de 60 ans, ou s'il n'a pu être réintégré au cours d'une période de disponibilité ou, enfin, en cas de retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

En outre, ainsi qu'il résulte de l'article 83, paragraphes 1 et 2, du statut, le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget des Communautés et les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations, tandis que les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime par une contribution égale à 6,75 % du traitement de base.

De même, l'article 36 de l'annexe VIII au statut dispose que la perception d'un traitement est soumise à la contribution au

régime des pensions prévu aux articles 77 à 84 du statut, tandis que l'article 37 suivant précise que le fonctionnaire en service détaché continue à verser la contribution visée à l'article précédent et il en est de même du fonctionnaire bénéficiant de l'indemnité prévue en cas de disponibilité et de retrait d'emploi dans l'intérêt du service, ainsi que du fonctionnaire en congé de convenance personnelle et continuant à acquérir de nouveaux droits à pension.

Il est du reste hors de doute que le fonctionnaire en service qui a déjà acquis le droit au montant maximal de la pension d'ancienneté reste de toute manière tenu de verser la contribution au régime de pensions.

De l'ensemble de ces éléments, il résulte à l'évidence que, à la différence d'un régime d'assurances privé, où chacun est libre de déterminer le montant et la périodicité des contributions, dans le régime statutaire la contribution au régime de pensions a un caractère obligatoire, puisque ce régime est fondé sur l'idée de solidarité collective et a une nature distributive et non pas de capitalisation.

En effet, comme l'avocat général M. Capotorti l'a relevé à bon droit dans l'affaire Grogan [4]:

« Il est un fait que, suivant le statut des fonctionnaires, le montant de la pension n'est pas déterminé sur la base du montant des contributions versées, mais plutôt compte tenu du 'nombre total d'annuités acquises' (article 2, premier alinéa, de l'annexe VIII du statut) et du traitement en vigueur à la cessation du service (article 82, paragraphe 1, premier alinéa, du statut). L'éventuelle variation, au cours du rapport de travail, des montants des cotisations versées au titre de la sécurité sociale n'a aucune incidence sur le montant final de la pension. Il peut donc arriver que, tout en ayant versé des contributions globales de montants différents, deux fonctionnaires acquièrent à la fin de leur service respectif le droit à une pension d'un montant identique: il suffit qu'il s'agisse de fonctionnaires qui ont accompli le même nombre d'annuités et qui perçoivent à la fin du service le même traitement, indépendamment des étapes de leur carrière. Ce type de réglementation est du reste conforme aux systèmes qui sont en vigueur dans certains États membres (comme la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) et qui prévoient la déduction mensuelle du traitement des fonctionnaires publics de cotisations de sécurité sociale déterminées, mais qui ne rendent pas le montant de la pension proportionnel à celui des déductions opérées. »

8. C'est à la lumière de ce contexte normatif que doit être déterminée la portée de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518, en vérifiant en particulier si, en disposant que « pendant la période au cours de laquelle le droit à l'indemnité est ouvert, l'ancien fonctionnaire continue à acquérir de nouveaux droits à pension d'ancienneté, sur la base du traitement afférent à son grade et à son échelon, *sous réserve* que [5]

4 — Arrêt du 11 mars 1982, paragraphe 5 des conclusions (127/80, Rec. p. 869).

5 — Le terme utilisé dans les versions linguistiques italienne, anglaise et allemande est respectivement: purché, provided that, sofern.

durant cette période, il y ait eu versement de la contribution prévue au statut sur la base dudit traitement... », le législateur a entendu accorder aux fonctionnaires en question le droit de choisir s'ils continuent ou non à acquérir de nouveaux droits à pension, en versant la contribution y relative, ou s'il a voulu de quelque manière dispenser du versement ceux qui avaient acquis le droit au montant maximal de la pension d'ancienneté.

A cet égard, nous rappelons en premier lieu que, ainsi qu'il résulte du texte même du règlement n° 3518/85, le législateur communautaire n'a pas voulu, par cet acte, créer un nouveau régime de pensions pour certains fonctionnaires, mais a simplement entendu favoriser la réduction des effectifs, en accordant à certains fonctionnaires une indemnité mensuelle destinée à cesser lorsque la personne en question aurait atteint l'âge de 65 ans ou aurait satisfait aux conditions qui donnent droit au montant maximal de la pension d'ancienneté.

Il s'agit en réalité d'un système déjà adopté précédemment, à l'occasion de l'adhésion d'autres pays à la Communauté[6], et largement inspiré des articles 41 et 50 du statut actuel relatifs aux fonctionnaires frappés par une mesure de réduction des effectifs et de retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

Or, les fonctionnaires frappés par ces mesures sont tenus de verser, comme le prévoit l'article 37 de l'annexe VIII au statut, la contribution au régime de pensions, et cela même s'ils ont déjà acquis le montant maximal des droits à pension[7].

En outre, la formulation de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85 correspond à celle de règlements analogues de cessation anticipée des fonctions[8] et reprend en substance l'expression utilisée par l'article 3 de l'annexe VIII au statut qui à son tour reprend le texte de l'article 49 de l'ancien règlement général CECA de 1956.

Il est vrai que dans le contexte de l'article 3 cité de l'annexe VIII, relatif au calcul des annuités aux fins de la pension, l'expression « sous réserve que ces services aient donné lieu de la part de l'agent au versement des contributions prévues » s'explique facilement par le fait que la règle prévoit également des cas tels que le congé pour service militaire et le congé de convenance personnelle, qui n'entraînent pas nécessairement le versement des contributions au régime de pensions puisque le fonctionnaire ne perçoit aucune rétribution.

Toutefois, étant donné la particularité du système de pensions communautaire, comportant une obligation généralisée de contribution qui pèse sur tous les fonction-

6 — Voir règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 2530 du Conseil, du 4 décembre 1972 (JO L 272, p. 1), adopté à l'occasion de l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni; règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2150 du Conseil, du 21 juillet 1982 (JO L 228, p. 1), adopté à l'occasion de l'adhésion de la Grèce.

7 — On doit toutefois préciser qu'une telle obligation de versement de la contribution est limitée à un maximum de cinq ans pour les fonctionnaires frappés par les mesures visées aux articles 41 à 50 du statut, mais cela s'explique par le fait que, sur la base de l'article 3 de l'annexe VIII, et à la différence du règlement en question, ces fonctionnaires ne peuvent acquérir de nouveaux droits à pension que dans la limite maximale de cinq années.

8 — Voir article 5, paragraphe 7, du règlement n° 259/68; article 3, paragraphe 7, du règlement n° 2530/72; article 3, paragraphe 7, du règlement n° 1543/73 (JO L 155, p. 1); article 2, paragraphe 7, du règlement n° 2150/82; article 3, paragraphe 7, du règlement n° 1679/85 (JO L 162, p. 1).

naires qui perçoivent à titre divers une rétribution ou indemnité, nous n'estimons pas que l'on puisse déduire de la formule, objectivement malheureuse, de l'article 4, paragraphe 7, la volonté du législateur d'accorder aux fonctionnaires en question le choix de savoir s'ils contribueront ou non au régime de pensions.

En d'autres termes, il nous semble que la règle citée a simplement entendu confirmer l'obligation pour les fonctionnaires qui bénéficient du régime institué par le règlement n° 3518/85 de continuer à verser la contribution relative au fonds de pension, en précisant, d'autre part, que ces fonctionnaires continuent, durant la période au cours de laquelle ils ont droit à l'indemnité, à acquérir de nouveaux droits à pension.

9. Si telle est donc l'interprétation correcte de l'article 4, paragraphe 7, il ne nous semble pas que la portée de la règle en référence aux anciens fonctionnaires CECA auxquels la disposition s'applique en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 3518/85, puisse être différente.

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le déclarer à propos de dispositions analogues contenues dans le règlement n° 2530/72, l'article 5 du règlement en question a, en effet, pour but d'éviter que le fonctionnaire ne se trouve dans une situation financière moins favorable que celle dans laquelle il se serait trouvé s'il avait quitté le service avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation statutaire [9].

9 — Arrêt du 19 mars 1975, Gillet, point 6 (28/74, Rec. p. 463).

Mais si la ratio de la disposition est bien celle-là, et non pas celle de conférer à certains fonctionnaires une situation exceptionnelle de privilège, il faut alors considérer que, sous l'empire du statut CECA, le fonctionnaire qui bénéficiait de l'indemnité prévue par l'article 34 était tenu de continuer à verser des contributions au régime de pensions en vertu de l'article 95 du règlement général CECA.

Or, s'il est vrai que, comme nous l'avons dit, l'article 95 cité n'est plus en vigueur et ne peut donc pas constituer la base juridique pour le prélèvement au titre des pensions pour les anciens fonctionnaires CECA, il est également vrai que le fait que ces fonctionnaires étaient de toute façon soumis au prélèvement est certainement significatif pour clarifier la portée et les limites des privilèges que le législateur communautaire a voulu leur accorder par le règlement n° 3518/85.

En effet, admettre que les anciens fonctionnaires CECA sont entièrement exempts du prélèvement au titre des pensions signifierait placer ces personnes dans une situation que même le statut CECA ne leur a jamais reconnu, tandis qu'il nous semble tout à fait plausible d'estimer que, de même que sous le régime statutaire ancien ils étaient tenus, en vertu de l'article 95 du règlement général CECA, de verser la contribution au régime des pensions, les ex-fonctionnaires CECA sont aujourd'hui soumis, précisément sur la base de l'article 4, paragraphe 7, du règlement en question, au prélèvement prévu par les règles statutaires actuelles et cela même si, en vertu de l'ancienneté acquise, il ne leur est pas possible d'acquérir d'autres annuités aux fins de la pension.

10. Dans ce contexte, l'argument invoqué par M. Lestelle, selon lequel l'interprétation retenue ici rendrait dans certains cas le régime particulier prévu pour les anciens fonctionnaires CECA moins avantageux que le régime commun prévu pour les autres fonctionnaires, ne nous semble pas décisif.

En effet, ainsi qu'il ressort du texte même de l'article 5 (« les fonctionnaires ... peuvent demander... »), le régime spécial prévu pour les anciens fonctionnaires CECA présente un caractère facultatif et le fait qu'il ne soit pas avantageux pour tous les fonctionnaires éventuellement intéressés ne peut donc pas être considéré comme injuste.

Enfin, nous n'estimons pas que, comme cela a été mentionné dans le pourvoi de M. Lestelle, une telle interprétation puisse aboutir à léser la confiance légitime des intéressés.

A cet égard, il suffit en effet d'observer, d'une part, que les anciens fonctionnaires CECA ne pouvaient pas légitimement s'attendre à un traitement différent et plus avantageux que celui dont ils jouissaient dans le passé et, d'autre part, que, par la communication du 23 janvier 1986 (Informations administratives — Spécial), la Commission avait informé ses fonctionnaires de la portée exacte des règles en question.

11. A la lumière des considérations qui précèdent, nous concluons donc en invitant la Cour à annuler l'arrêt prononcé par le Tribunal de première instance le 22 novembre 1990 dans l'affaire T-4/90 et à rejeter, par contre, la demande visant à l'annulation de la décision de la Commission de continuer à effectuer, au-delà du 22 mars 1989, la retenue de la contribution au régime de pensions sur l'indemnité dont le requérant bénéficiait en vertu du règlement (CEE) n° 3518/85.

12. En ce qui concerne les dépens, nous relevons en premier lieu que le pourvoi du requérant a été partiellement admis et, en second lieu, que la Commission, dans son mémoire en défense, s'est limitée à demander à la Cour de statuer comme de droit sur les dépens, sans demander expressément la condamnation du requérant aux dépens comme le prévoient les articles 69, paragraphe 2, et 122 du règlement de procédure.

Nous suggérons donc de déclarer que chacune des parties, y compris l'Union syndicale, partie intervenante, supporte ses propres dépens.