ARRÊT DE LA COUR
17 décembre 1987 *

Dans l'affaire 315/85,

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique principal M. Henri Étienne et son conseiller juridique M. Dimitrios Gouloussis, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Grand-duché de Luxembourg, représenté par son ministre de la Sécurité sociale, M. Benny Berg, ayant pour agent M. Georges Schroeder, directeur de l'inspection générale de la sécurité sociale, assisté de M[e] Nicolas Decker, avocat au barreau de Luxembourg, 16, avenue Marie-Thérèse, ayant élu domicile en l'étude dudit avocat,

partie défenderesse,

soutenu par:

1) **République française,** représentée par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Relations extérieures, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 2, rue Bertholet,

2) **Royaume-Uni,** représenté par M. Brian McHenry, du Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, à Londres, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 28, boulevard Royal,

parties intervenantes,

visant à faire constater que le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en refusant aux fonctionnaires d'opter pour le transfert de l'équivalent actuariel de leurs droits à pension dans tous les cas, conformément au règlement n° 259/68 du Conseil, du 29 février

* Langue de procédure: le français.

1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56, p. 1) (ci-après « statut des fonctionnaires »),

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 19 février 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 7 juillet 1987,
rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 octobre 1985, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en refusant aux fonctionnaires des Communautés d'opter dans tous les cas pour le transfert de l'équivalent actuariel de leurs droits à pension, comme le prévoit l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56, p. 1) (ci-après « statut »).

2 Selon l'article 11, paragraphe 2, précité,

« le fonctionnaire qui entre au service des Communautés, après avoir cessé ses fonctions auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale ou d'une entreprise, a la faculté, au moment de sa titularisation, de faire verser aux Communautés:

— soit l'équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis dans l'administration, l'organisation nationale ou internationale ou l'entreprise dont il relevait,

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

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

3 La loi luxembourgeoise du 16 décembre 1963 ayant pour objet la coordination des régimes de pension, dans sa version résultant de la loi du 14 mars 1979 ainsi que de la loi du 23 mai 1984, prévoit en son article 18, en ce qui concerne l'affiliation successive à un régime contributif et à un régime non contributif:

« 1) Lorsqu'une personne passe d'un régime contributif à un régime non contributif, les cotisations versées pour les périodes d'affiliation au régime contributif qui seront prises en considération par le régime non contributif seront transférées à l'organisme appelé à les prendre en charge.

2) ...

3) Lorsqu'une personne passe d'un régime de pension contributif luxembourgeois à un régime de pension d'un organisme international prévoyant le rachat des droits à pension acquis pendant des périodes d'occupation antérieures à sa titularisation, les cotisations versées au régime de pension luxembourgeois sont transférées sur

demande de l'intéressé au régime de pension de l'organisme international, compte tenu d'intérêts composés de 4 % l'an à partir du 31 décembre de chaque année d'affiliation.

4) La demande est à présenter dans le délai d'une année à partir de la titularisation sous peine de forclusion.

5) ... »

4 Estimant que l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut donne aux fonctionnaires des Communautés venant du secteur privé et relevant d'un système contributif le droit d'opter dans tous les cas pour le transfert de l'équivalent actuariel de leurs droits à pension et que la législation luxembourgeoise ne prévoit pas cette possibilité, la Commission, par lettre du 31 juillet 1984, a adressé au gouvernement du grand-duché de Luxembourg une mise en demeure, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE.

5 Le gouvernement luxembourgeois n'ayant pas reconnu le manquement reproché, la Commission lui a adressé, le 30 avril 1985, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, un avis motivé. Cet avis motivé n'ayant pas fait l'objet d'une prise de position du gouvernement luxembourgeois, la Commission a introduit le présent recours.

6 Par ordonnances du 29 avril 1986, la République française ainsi que le Royaume-Uni ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions du grand-duché de Luxembourg.

7 Pour un plus ample exposé des faits, du cadre juridique et des conclusions des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

8 La Commission soutient, en premier lieu, que les États membres, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, ont l'obligation de prévoir non seulement le transfert du forfait de rachat, mais aussi celui de l'équivalent actuariel, étant donné que cette dernière méthode de calcul serait la règle tandis

que la première ne revêtirait qu'une fonction subsidiaire. Seul le transfert de l'équivalent actuariel garantirait que le fonctionnaire puisse transférer au régime communautaire l'intégralité de ses droits acquis dans un système de pension national.

9 La Commission souligne, en second lieu, que la législation nationale en cause comporte un désavantage pour les assurés luxembourgeois qui rejoignent l'administration communautaire en provenance d'un régime contributif par rapport aux mêmes assurés qui entrent au service de la fonction publique luxembourgeoise puisque la législation nationale permettrait, dans ce dernier cas, le maintien des droits acquis dans le régime contributif ainsi que la reconstitution de la carrière dans les nouvelles fonctions.

10 La Commission fait valoir que, à tout droit à pension, qu'il soit acquis ou potentiel, correspond un équivalent actuariel susceptible d'être calculé dans tous les systèmes de pension. L'équivalent actuariel serait la seule technique de transfert dans le domaine des pensions qui permettrait, quelles que soient les particularités d'un régime de sécurité sociale, le maintien intégral de droits acquis dans un autre régime.

11 D'après la Commission, l'impossibilité d'un transfert de l'équivalent actuariel pourrait avoir un effet dissuasif en ce qui concerne le recrutement par les institutions communautaires de fonctionnaires qui viennent de systèmes de pension nationaux dans lesquels cette modalité de calcul n'est pas prévue. Une telle conséquence irait à l'encontre de la finalité de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et impliquerait une inégalité de traitement entre les fonctionnaires des Communautés.

12 Enfin, la Commission estime que le forfait de rachat prévu par la législation luxembourgeoise ne tient pas compte de la part des cotisations versées par l'État. Ainsi, cette méthode de transfert ne correspondrait pas aux droits acquis, au détriment des assurés relevant du régime contributif.

13 Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg estime que la faculté donnée aux fonctionnaires communautaires, par l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, ne porte que sur la possibilité de transférer ou non des droits à pension acquis dans un régime national. Il considère que cette disposition ne garantirait pas aux fonctionnaires le choix entre l'une et l'autre des modalités de transfert y prévues.

14 Le gouvernement luxembourgeois fait valoir, en outre, que la possibilité d'opter pour l'équivalent actuariel n'aurait jamais existé pour les assurés relevant du système contributif. En effet, le droit luxembourgeois ne connaîtrait pas la possibilité d'un transfert de droits à pension acquis dans un régime contributif sur la base d'un équivalent actuariel qui serait incompatible avec ce régime.

15 Les gouvernements français et britannique estiment également que les arguments de la Commission ne tiennent pas compte de la diversité des régimes nationaux en matière de pension, puisque les particularités de certains systèmes de sécurité sociale rendraient inopérante la notion d'équivalent actuariel. Pour les régimes de pension fondés sur des cotisations, la seule méthode permettant d'effectuer un transfert des droits à pension vers un autre régime serait le forfait de rachat.

16 Ces gouvernements observent en outre que la notion de droits acquis, dans le contexte en question, n'est définie nulle part et soutiennent, par conséquent, que l'on ne saurait prétendre que l'équivalent actuariel doive être prévu dans tous les cas afin de permettre le transfert, dans le régime de pension communautaire, de droits acquis sur le plan national.

17 Pour ce qui concerne la question de savoir si l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut oblige les États membres à prévoir, en faveur des fonctionnaires communautaires, la faculté d'opter pour le transfert de l'équivalent actuariel des droits à pension dans tous les cas, il convient d'abord de rappeler que la Cour, dans son arrêt du 20 octobre 1981 (Commission/Belgique, 137/80, Rec. p. 2393), a relevé que, en instaurant un système de transfert des droits à pension, le statut

des fonctionnaires vise à faciliter le passage des emplois nationaux, publics ou privés, à l'administration communautaire et à garantir ainsi aux Communautés les meilleures possibilités de choix d'un personnel qualifié déjà doté d'une expérience professionnelle appropriée.

18 Dans cet arrêt, la Cour a souligné plus particulièrement que le passage vers la fonction publique européenne doit être facilité par des mécanismes qui assurent que les droits acquis par les fonctionnaires communautaires dans leurs propres États, nonobstant leur caractère éventuellement limité ou même conditionnel ou futur ou leur insuffisance pour permettre le bénéfice immédiat d'une pension, puissent être conservés au profit du fonctionnaire et être pris en compte par le régime de pension auquel l'intéressé se trouve affilié à la fin de sa carrière professionnelle, en l'occurrence le régime communautaire.

19 Au vu de cette finalité de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, il incombe donc aux États membres de mettre en œuvre les moyens concrets permettant l'exercice de la faculté accordée aux fonctionnaires de transférer les droits acquis dans le cadre national vers le régime de pension des Communautés.

20 Pour ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel le forfait de rachat ne revêt qu'un caractère subsidiaire par rapport à l'équivalent actuariel, il y a lieu de constater que ni le texte de cette disposition ni ses objectifs tels que décrits ci-dessus n'établissent une priorité en faveur d'une des deux méthodes de calcul. En effet, comme la Cour l'a jugé par son arrêt du 23 janvier 1986 (Soma/Commission, 171/84, Rec. p. 173), l'objectif de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut est de garantir le passage d'un système d'assurance national au système communautaire sous l'une des deux formes qu'il mentionne.

21 A cet égard, il convient d'ajouter que l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut ne présuppose pas la concordance des régimes nationaux de pension pour que le transfert de l'équivalent actuariel soit toujours possible. Le législateur communautaire ne visait pas à une harmonisation des dispositions nationales dans le domaine des pensions publiques et privées qui, comme la procédure l'a mis en relief, sont caractérisées par une grande diversité et complexité.

22 Il résulte de ce qui précède que les États membres, afin de s'acquitter de cette obligation, ne sont pas obligés d'accorder aux fonctionnaires la faculté de choisir entre le transfert de l'équivalent actuariel et du forfait de rachat.

23 Quant à l'argument de la Commission selon lequel cette interprétation impliquerait des inégalités de traitement entre les fonctionnaires communautaires venant de systèmes de pension divergents, il y a lieu d'observer que l'existence de certaines différences entre les pensions transférées n'est pas le résultat du droit communautaire, mais découle exclusivement des divergences entre les régimes nationaux qui ont engendré ces droits. Cette thèse de la Commission ne saurait donc être retenue.

24 En ce qui concerne le deuxième argument de la Commission, selon lequel la législation luxembourgeoise comporte des désavantages pour les assurés relevant d'un régime contributif qui rejoignent l'administration communautaire, il convient de constater que, dans les cas où les dispositions nationales connaissent la technique de l'équivalent actuariel pour le transfert de droits à pension vers un autre régime national, il est approprié de prévoir la même possibilité pour le transfert des droits des fonctionnaires communautaires. Un traitement différent aurait un effet dissuasif quant au recrutement par les Communautés des ressortissants de ces États membres et irait à l'encontre de la finalité de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut.

25 A cet égard, il convient toutefois de constater que la législation luxembourgeoise ne prévoit, en aucun cas, la possibilité pour les personnes affiliées à un régime contributif de transférer l'équivalent actuariel tel que défini dans l'arrêt de la Cour du 18 mars 1982 (Caisse de pension des employés privés/Léon Bodson, 212/81, Rec. p. 1019) vers un autre régime luxembourgeois. Dans ce contexte, le fait que le forfait de rachat tel que prévu par les dispositions nationales ne tient pas compte des contributions versées par l'État est sans pertinence. Par conséquent, la deuxième thèse de la Commission ne peut être accueillie.

26 Il ressort de ce qui précède que le recours en manquement introduit par la Commission contre le grand-duché de Luxembourg doit être rejeté.

Sur les dépens

27 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris ceux des parties intervenantes.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La partie requérante est condamnée aux dépens y compris ceux des parties intervenantes.

Mackenzie Stuart Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 décembre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart