

bénéficient de la garantie minimale résultant de la possibilité d'invoquer ses dispositions devant les juridictions nationales ne saurait dispenser les États membres

d'adopter les mesures nationales adéquates pour en assurer l'application pleine et entière lorsque cela s'avère nécessaire.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 3 décembre 1985 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. En vertu de l'article 169 du traité CEE, la Commission des Communautés européennes vous demande de constater que le royaume des Pays-Bas n'a pas pris les mesures nécessaires pour garantir l'application de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires et a donc manqué aux obligations que lui imposent les dispositions du traité et le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, qui définit ce statut (JO L 56, p. 1). Cette règle permet aux fonctionnaires communautaires qui, avant d'être recrutés, ont exercé une activité rémunérée dans une administration nationale ou internationale ou dans une entreprise, de faire transférer, par versement aux Communautés, l'équivalent actuariel des droits à pension d'ancienneté acquis au service du précédent employeur, ou le forfait de rachat qui leur est dû par la caisse de pensions dudit employeur au moment de leur départ.

2. Vers la fin de 1977, la Commission a constaté que la Belgique et les Pays-Bas n'avaient pas encore adopté des mesures

propres à permettre le transfert des droits en question en faveur des fonctionnaires qui le demandent. Elle a donc décidé d'agir à l'égard des deux États. En ce qui concerne la Belgique, l'action, engagée durant l'été 1979, s'est conclue par l'arrêt du 20 octobre 1981 (affaire 137/80, Rec. 1981, p. 2393), qui a déclaré que l'État défendeur n'avait pas rempli ses obligations. Dans le cas des Pays-Bas, la procédure précontentieuse, interrompue dans l'attente de cet arrêt, a été reprise le 12 octobre 1983 par une lettre qui demandait au gouvernement néerlandais de présenter, à la lumière des principes que vous avez affirmés, des observations écrites sur son refus persistant de remplir les obligations prévues par le statut des fonctionnaires. Le 21 novembre suivant, le gouvernement a informé la Commission que la mise en œuvre de l'article 11, paragraphe 2, entraînait une modification de la réglementation nationale sur les pensions civiles, que cette modification ne pouvait être effectuée que par une loi ordinaire et que l'adoption de celle-ci, d'ailleurs déjà au stade de projet, demanderait environ deux ans.

Insatisfaite de cette réponse, et estimant surtout inacceptable l'échéance indiquée, la

* Traduit de l'italien.

Commission a émis, le 14 août 1984, l'avis motivé prescrit par lequel elle a invité les Pays-Bas à adopter lesdites mesures dans les deux mois. Le 12 octobre, tout en reconnaissant l'existence de ses obligations communautaires, le gouvernement néerlandais a répondu encore une fois qu'il ne pouvait pas appliquer immédiatement le principe établi dans l'arrêt du 20 octobre 1981 en raison de la procédure longue et lente qu'exige l'adoption d'une loi. Le 8 mars 1985, la Commission a saisi la Cour.

3. L'interprétation de la règle communautaire qui est à l'origine du litige tout comme la nature et la portée des obligations qu'elle impose aux États membres sont clairement expliquées dans l'arrêt de 1981. Nous estimons donc qu'il n'est pas nécessaire de revenir sur le sujet. Il est utile néanmoins d'observer que le présent recours ne met pas en doute la possibilité pour les sujets intéressés d'invoquer directement l'article 11, paragraphe 2, mais a pour objet le comportement de l'État membre concernant sa mise en œuvre. En effet, la Commission rappelle que la règle a une nature réglementaire (comme nous le savons, le statut des fonctionnaires a été adopté par le Conseil sous forme de règlement) et exige, sur le plan national, la mise en vigueur de mesures qui en appliquent les préceptes: selon l'article 5 du traité CEE, les États sont donc tenus d'y procéder de la manière la plus opportune. D'autre part, il est constant que l'État ne peut pas invoquer des difficultés de nature interne pour justifier l'inexécution de ses obligations communautaires et/ou le non-respect des délais qui s'y rapportent.

Le gouvernement défendeur ne conteste pas ces affirmations, mais il se déclare impuissant à réglementer une matière réservée à la

loi. Il aurait de toute manière garanti l'exécution des obligations établies par l'article 11, paragraphe 2, en invitant l'Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) à instruire, selon les critères prévus par le projet de loi rappelé, les demandes de transfert des droits à pension présentées par les ressortissants néerlandais au service de la Communauté. « La direction de l'organisme — précise-t-il — a accepté d'agir en ce sens et a déjà commencé l'examen de certaines demandes qui avaient été rejetées précédemment. »

4. Tels sont et tels sont uniquement les termes du litige. En effet, nous n'entendons pas nous demander si, dans notre cas, les Pays-Bas doivent vraiment, comme leur gouvernement l'a toujours déclaré, adopter une loi ordinaire. Nous nous limitons à rappeler l'arrêt de 1981 dans lequel vous avez déclaré que, pour l'accomplissement de l'obligation posée par l'article 11, paragraphe 2, « il incombe à l'État ... de choisir et de mettre en œuvre les *moyens concrets* permettant l'exercice de la faculté accordée aux fonctionnaires de transférer les droits acquis dans le cadre national vers le régime de pensions des Communautés ». En effet, l'absence d'un « *système de transfert* aboutirait à priver le fonctionnaire des Communautés de la faculté même d'exercer le choix qui lui est accordé par le statut » (c'est nous qui soulignons).

Le problème de fond est alors le suivant: les fonctionnaires néerlandais de la Communauté disposent-ils des « *moyens concrets* » mentionnés dans votre décision? Le gouvernement défendeur estime pouvoir répondre affirmativement à cette question selon les modalités que nous venons d'expliquer. Mais — nous le relevons — les instructions

qu'il a données à l'ABP sont loin de constituer un *système* capable d'assurer le transfert effectif des droits à pension en faveur de la caisse communautaire; au contraire — nous semble-t-il — elles représentent une simple référence aux tâches normales de toute administration publique, qui est évidemment tenue d'examiner les demandes présentées par les citoyens sur la base d'un droit qui leur est spécifique.

En d'autres termes, ces directives n'obligent pas l'organisme destinataire à effectuer concrètement le transfert des droits et elles ne lui fournissent pas de critères obligatoires

selon lesquels il devrait procéder. En réalité, le gouvernement néerlandais lui-même a reconnu à l'audience qu'il ne peut pas donner de dispositions aussi incisives à la direction de l'ABP; cela explique de toute évidence pourquoi jusqu'à présent *aucun* transfert au sens de l'article 11, paragraphe 2, n'a eu lieu.

En définitive, on demandait aux Pays-Bas de mettre en œuvre un système qui rende effective la faculté attribuée par la règle statutaire en question; ils ne l'ont pas fait et cela suffit pour conclure qu'ils n'ont pas satisfait à leurs obligations communautaires.

5. Pour ces raisons, nous proposons à la Cour d'admettre le recours présenté le 8 mars 1985 par la Commission des Communautés européennes contre le royaume des Pays-Bas et de déclarer que cet État, en n'ayant pas adopté les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre l'article 11, paragraphe 2, annexe VIII du statut des fonctionnaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

La partie défenderesse doit donc être condamnée aux dépens conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.