Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (troisième chambre)

15 décembre 2010 *

« Fonction publique — Congé spécial — Maladie grave d'un ascendant — Mode de calcul du nombre de jours de congé en cas de pluralité d'ascendants gravement malades »

Dans l'affaire F-67/09,

ayant pour objet un recours introduit au titre des articles 236 CE et 152 EA,

Nicolás Angulo Sánchez, fonctionnaire du Conseil de l'Union européenne, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M^es^ S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis et É. Marchal, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ K. Zieleśkiewicz et M. M. Bauer, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre),

composé de M. P. Mahoney (rapporteur), président, M. H. Kreppel et M^me^ M. I. Rofes i Pujol, juges,
greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 avril 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 10 juillet 2009 par télécopie (le dépôt de l'original étant intervenu le 16 juillet suivant), M. Angulo Sánchez a introduit le présent recours tendant à l'annulation des décisions du Conseil de l'Union européenne des 8 octobre et 8 décembre 2008 portant refus de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 Aux termes de l'article 57 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut») :

«Le fonctionnaire a droit, par année civile, à un congé annuel de 24 jours ouvrables au minimum et de 30 jours ouvrables au maximum, conformément à une réglementation à établir d'un commun accord entre les institutions de [l'Union européenne] après avis du comité du statut.

En dehors de ce congé, il peut se voir accorder, à titre exceptionnel, sur sa demande, un congé spécial. Les modalités d'octroi de ces congés sont fixées à l'annexe V.»

3 L'article 6 de l'annexe V du statut prévoit :

«En dehors du congé annuel, le fonctionnaire peut se voir accorder, sur sa demande, un congé spécial. En particulier, les cas prévus ci-dessous ouvrent droit à ce congé dans les limites suivantes :

— mariage du fonctionnaire : [quatre] jours,

— déménagement du fonctionnaire : jusqu'à [deux] jours,

— maladie grave du conjoint : jusqu'à [trois] jours,

— décès du conjoint : [quatre] jours,

— maladie grave d'un ascendant : jusqu'à [deux] jours,

— décès d'un ascendant : [deux] jours,

— mariage d'un enfant : [deux] jours,

— naissance d'un enfant : dix jours, à prendre au cours des quatorze semaines qui suivent la naissance,

— décès de l'épouse pendant le congé de maternité : un nombre de jours correspondant au congé de maternité restant ; si l'épouse n'est pas fonctionnaire, la durée du congé de maternité restant est déterminée en appliquant, par analogie, les dispositions de l'article 58 du statut,

— maladie grave d'un enfant : jusqu'à [deux] jours,

— maladie très grave d'un enfant attestée par un médecin ou hospitalisation d'un enfant âgé de douze ans au plus : jusqu'à cinq jours,

— décès d'un enfant : [quatre] jours,

— adoption d'un enfant : [20] semaines […]»

4 La directive interne nº 1/04 du secrétaire général adjoint du Conseil du 17 mars 2004 concernant le congé — et délai de route éventuel — en cas de maladie grave d'un ascendant ou du conjoint (ci-après la «directive du 17 mars 2004») prévoit :

«A. Les fonctionnaires, agents temporaires et agents auxiliaires bénéficient à leur demande d'un congé spécial en cas de maladie grave d'un ascendant ou du conjoint aux conditions suivantes :

1. Le statut prévoit que la durée du congé devrait être fixée, par maladie grave, à deux jours maximum pour un ascendant et à trois jours pour un conjoint. Néanmoins dans des cas spécifiques de maladie grave chronique et de situations familiales tout à fait particulières, un ou deux renouvellement(s) avec un maximum de [six] jours pour un ascendant et de [neuf] jours pour un conjoint, par année calendrier, pourrai(en)t être accordé(s) par l'[autorité investie du pouvoir de nomination].

2. L'obligation pour le fonctionnaire/agent temporaire ou auxiliaire de soumettre un certificat médical (original) accompagné d'un diagnostic ou d'un rapport médical, au service médical qui devra donner un avis sur la gravité de la maladie et, le cas échéant, sur son caractère chronique.

[…]»

5 La directive du 17 mars 2004 a été portée à la connaissance des agents du Conseil par la communication au personnel nº 34/04 du 17 mars 2004 (ci-après la «communication au personnel du 17 mars 2004»). La communication au personnel du 17 mars 2004 prévoit notamment :

«Aux termes de la directive [du 17 mars 2004], il y a lieu de noter que :

— […]

— le congé spécial ne pourra dorénavant être accordé que sur présentation d'un certificat médical (original) accompagné d'un diagnostic ou d'un rapport médical circonstancié.

Ce certificat ou rapport médical sera adressé directement au service médical […] avec mention 'pour demande de congé spécial' et non plus au service congés, comme jusqu'à présent. Le médecin[-]conseil devra donner son avis sur la gravité de la maladie et, le cas échéant, sur son caractère chronique. Dès que le service congés sera en possession d'un avis positif, le congé spécial sera accordé.

La demande de congé spécial continuera à être introduite et transmise par la voie hiérarchique, et par l'intermédiaire de l'assistant administratif de chaque [direction générale], au service congés […]

Au cas où il n'aura pas été possible de fournir le certificat au préalable, il y aura lieu d'inscrire sur la demande de congé spécial 'certificat médical suivra', étant entendu que cela n'exempte pas de l'envoi des documents susvisés au service médical, le plus rapidement possible.

[…]»

Faits à l'origine du litige

6 Le requérant est fonctionnaire du Conseil depuis le 1er janvier 1987.

7 Le 17 janvier 2008, le requérant a saisi pour avis le médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant. Cette demande concernait son père. Le médecin-conseil a donné un avis favorable en date du 19 février 2008. Un congé spécial a été accordé au requérant pour les 4 et 5 février 2008.

8 Le 14 mars 2008, le requérant a saisi pour avis le médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, demande dont il n'est pas contesté qu'elle concernait les deux parents du requérant. Le médecin-conseil a donné un avis favorable en date du 31 mars 2008, lequel s'est fondé sur un rapport médical du 19 février 2008 concernant les parents du requérant. Un congé spécial a été accordé au requérant pour les 22 et 23 avril 2008.

9 Le 15 mai 2008, le requérant a saisi pour avis le médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, demande dont il n'est pas contesté qu'elle concernait les deux parents du requérant. Cette demande a fait l'objet d'un avis favorable du médecin-conseil du 21 mai 2008, lequel s'est fondé sur le rapport médical du 19 février 2008 mentionné au point précédent. Un congé spécial a été accordé au requérant pour les 17 et 18 juin 2008.

10 Ainsi, le requérant avait pu bénéficier, à ce moment de l'année 2008, de six jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, deux jours au titre de son père, et quatre jours au titre de ses deux parents.

11 Le 12 juin 2008, le requérant a saisi pour avis le médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave de ses deux parents pour les 14 et 15 juillet 2008.

12 Cette demande n'a fait l'objet d'un avis favorable du médecin-conseil que le 18 mars 2009.

13 Le 10 septembre 2008, le requérant a adressé une demande d'avis au médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave de ses deux parents pour les 1er et 2 octobre 2008. Cette demande a fait l'objet d'un avis favorable du médecin-conseil du 12 septembre 2008, lequel s'est fondé sur le rapport médical du 19 février 2008 mentionné au point 8 du présent arrêt.

14 Dans son avis du 12 septembre 2008 le médecin-conseil a indiqué :

«[Le requérant] m'a adressé, en date du [19 février 2008], un rapport médical concernant ses parents.

Compte tenu du caractère très grave de la maladie qui ressort du présent rapport médical, je donne un avis favorable à [l]a demande [du requérant].»

15 Par courriel du 8 octobre 2008, le requérant a demandé à bénéficier rétroactivement — pour les 14 et 15 juillet 2008, ainsi que pour les 1er et 2 octobre 2008 — de quatre jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant (ci-après la «demande de congé spécial du 8 octobre 2008»).

16 Par courriel du même jour, l'administration a répondu au requérant qu'elle ne pouvait faire droit à la demande de congé spécial du 8 octobre 2008 car il «a[vait] déjà épuisé les [six] jours maximum [qu'il avait] chaque année, [deux] en février, [deux] en avril et [deux] en juin» (ci-après la «décision du 8 octobre 2008»).

17 Le 15 octobre 2008, le requérant a adressé une demande d'avis au médecin-conseil dans le cadre d'une demande de congé spécial pour maladie grave de ses deux parents pour la période du 24 au 28 novembre 2008. Cette demande a fait l'objet d'un avis favorable du médecin-conseil du 22 octobre 2008, lequel s'est fondé sur le rapport médical du 19 février 2008 mentionné au point 8 du présent arrêt.

18 Dans son avis du 22 octobre 2008, le médecin-conseil a indiqué :

«[Le requérant] m'a adressé, en date du [19 février 2008], un rapport médical concernant ses parents.

Compte tenu du caractère très grave de la maladie qui ressort du présent rapport médical, je donne un avis favorable à [l]a demande [du requérant].»

19 Il n'est pas contesté que, pour la période allant du 24 novembre 2008 au matin au 28 novembre de la même année, le requérant a demandé et obtenu un congé annuel.

20 Par courriel du 8 décembre 2008, le requérant a alors demandé à bénéficier rétroactivement — pour des absences lors de l'après-midi du 17 novembre 2008 et des journées du 18, 19, 20 et 21 novembre 2008 — de quatre jours et demi de congé spécial pour maladie grave des ascendants (ci-après la «demande de congé spécial du 8 décembre 2008»).

21 Par courriel du même jour, l'administration a répondu au requérant qu'elle ne pouvait faire droit à la demande de congé spécial du 8 décembre 2008 car il «a[vait] déjà épuisé les [six] jours de cette année» (ci-après la «décision du 8 décembre 2008»).

22 Le requérant a introduit une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, laquelle a été enregistrée le 5 janvier 2009 par les services du Conseil. Dans cette réclamation il contestait la décision du 8 octobre 2008 et la décision du 8 décembre 2008.

23 La réclamation a fait l'objet d'une décision implicite de rejet le 5 mai 2009. Le 4 août 2009, après l'introduction du présent recours, le Conseil a adopté une décision rejetant expressément la réclamation (ci-après la «décision du 4 août 2009»).

Conclusions des parties et procédure

24 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 ;

— condamner le Conseil aux dépens.

25 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

26 À titre de mesures d'organisation de la procédure, prévues par les articles 55 et 56 du règlement de procédure, le Tribunal a invité les parties à produire copie de certains documents et à répondre à certaines questions.

27 Les parties ont répondu à ces demandes dans les délais qui leur étaient impartis.

En droit

28 Le requérant invoque trois moyens au soutien de ses conclusions aux fins d'annulation, tout d'abord, la méconnaissance de l'article 6 de l'annexe V du statut, de la directive du 17 mars 2004 et de la communication au personnel du 17 mars 2004, ensuite, une erreur manifeste d'appréciation et, enfin, une insuffisance de motivation.

29 Il convient d'examiner d'abord le premier de ces trois moyens.

Arguments des parties

30 Selon le requérant, le nombre de jours de congé pour maladie grave d'un ascendant prévus par l'article 6 de l'annexe V du statut et par la directive du 17 mars 2004, soit six jours au maximum, ne vaut pas pour l'ensemble des ascendants d'un fonctionnaire, mais pour chaque ascendant de celui-ci. Or, en l'espèce, son père et sa mère étant l'un et l'autre atteints d'une maladie grave, le nombre de jours de congé auxquels il avait droit n'était pas épuisé, contrairement à ce qui apparaît dans les décisions attaquées.

31 Le Conseil soutient que le moyen invoqué doit être écarté. Il indique, notamment, que les conditions prévues par la directive du 17 mars 2004 n'étaient pas remplies s'agissant du caractère chronique des maladies graves en cause, de l'existence d'une «situation familiale tout à fait particulière» et du respect de l'obligation de saisir pour avis le médecin-conseil.

Appréciation du Tribunal

32 Afin d'examiner le premier moyen, il convient au préalable de préciser la portée des dispositions dont le requérant invoque la méconnaissance, en particulier des dispositions de l'article 6 de l'annexe V du statut et de celles de la directive du 17 mars 2004.

Sur la portée des dispositions de l'article 6 de l'annexe V du statut

33 L'article 6 de l'annexe V du statut prévoit qu'en dehors du congé annuel le fonctionnaire peut se voir accorder un congé spécial d'une durée allant jusqu'à deux jours en cas de maladie grave d'un ascendant.

34 Tout d'abord, cet article fixe donc une limite maximale pour le congé spécial pour maladie grave d'un ascendant.

35 Ensuite, en faisant expressément référence au congé annuel — lequel est octroyé, en vertu de l'article 57 du statut, par année civile — les dispositions de l'article 6 de l'annexe V du statut fixent nécessairement l'année civile comme période de référence pour les différents cas de congé spécial qu'elles prévoient.

36 Par ailleurs, bien que le texte ne le précise pas expressément, les deux jours de congé accordés, pour chaque année civile, en cas de maladie grave d'un ascendant, sont calculés par ascendant et non pour l'ensemble des ascendants.

37 En effet, en premier lieu, le libellé même de l'article 6 de l'annexe V du statut fait référence au cas de «maladie grave d'un ascendant» et non de «maladie grave d'ascendants» ou «des ascendants».

38 En second lieu, l'article 6 de l'annexe V du statut prévoit, outre la maladie grave d'un ascendant, différentes autres situations dans lesquelles un congé spécial peut être accordé au fonctionnaire ; il s'agit d'évènements très divers (mariage, déménagement, maladie grave du conjoint, décès du conjoint, maladie grave d'un ascendant, décès d'un ascendant, mariage d'un enfant, naissance d'un enfant, décès de l'épouse pendant le congé de maternité, maladie grave d'un enfant, maladie très grave d'un enfant, décès d'un enfant et adoption d'un enfant).

39 Certains de ces évènements sont susceptibles de concerner, au cours d'une même année civile, plusieurs enfants ou plusieurs ascendants du fonctionnaire.

40 Or, il serait difficilement concevable, s'agissant, notamment, de la naissance ou du décès d'un enfant, ou du décès d'un ascendant, de considérer, au regard du caractère exceptionnel de ces évènements, que le nombre de jours maximal fixé par le texte de l'article 6 de l'annexe V du statut s'appliquerait pour l'ensemble des naissances ou pour l'ensemble des décès d'enfants ou d'ascendants qui seraient intervenus au cours de l'année civile.

41 Pour ces cas, le droit à congé spécial vaut nécessairement pour chaque naissance d'enfant ou pour chaque décès d'enfant ou d'ascendant.

42 Or, le texte en cause ne faisant pas apparaître de différences dans le traitement des évènements qu'il énumère, il doit en être déduit que le législateur a voulu réserver un traitement similaire à tous ces évènements.

43 Par ailleurs, pour des raisons de clarté et de prévisibilité de la règle de droit, une interprétation unifiée de l'article 6 de l'annexe V du statut est préférable à une interprétation différenciée selon les évènements concernés, sous réserve qu'un motif valable ne justifie une telle interprétation. Or, aucune raison valable ne justifie en l'espèce une interprétation différenciée de l'article 6 de l'annexe V du statut, selon les cas d'ouverture du droit au congé spécial.

44 En effet, l'interprétation unifiée de l'article 6 de l'annexe V du statut proposée ici n'est pas défavorable aux droits des agents tout en ne soulevant aucune difficulté susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration.

45 Il résulte de ce qui précède que, en vertu de l'article 6 de l'annexe V du statut, un agent peut bénéficier, en cas de maladie grave d'un ascendant, d'un congé de deux jours par ascendant et par an.

Sur la portée des dispositions de la directive du 17 mars 2004

46 Le Conseil a adopté la directive du 17 mars 2004, laquelle prévoit la possibilité d'obtenir six jours de congé spécial par an pour un ascendant gravement malade lorsque certaines conditions sont remplies. Cette possibilité est confirmée par la communication au personnel du 17 mars 2004.

47 Il a déjà été jugé que les cas mentionnés à l'article 6 de l'annexe V du statut constituent une énumération non limitative des situations pouvant ouvrir droit à un congé spécial (arrêt du Tribunal de première instance du 19 février 1998, Continolo/Commission, T-196/97, RecFP p. I-A-101 et II-261, point 43). Par suite, une institution peut accorder un congé spécial dans d'autres situations, dans la mesure où les dispositions qu'elle prévoit pour instaurer ce nouveau cas de congé spécial ne sont pas contraires aux dispositions du statut.

48 Si la directive du 17 mars 2004, laquelle se réfère expressément, tant dans ses considérants que dans ses dispositions, à l'article 6, cinquième tiret, de l'annexe V du statut, c'est-à-dire au cas de la maladie grave d'un ascendant, prévoit la possibilité pour le fonctionnaire d'obtenir le renouvellement de son congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, cette possibilité est soumise à des conditions

supplémentaires tenant, d'une part, à l'existence d'une «situation familiale tout à fait particulière» et, d'autre part, au fait que l'ascendant en cause souffre d'une maladie qui présente un caractère chronique. Il s'agit donc d'un cas d'ouverture du droit à congé spécial qui ne se réduit pas à celui de la maladie grave d'un ascendant tel que prévu à l'article 6 de l'annexe V du statut.

49 La directive du 17 mars 2004, laquelle n'a donc vocation à s'appliquer que dans des situations plus lourdes que celles du «simple» cas de maladie grave d'un ascendant prévu à l'article 6, cinquième tiret, de l'annexe V du statut, n'est donc pas contraire aux dispositions de cet article.

50 Ainsi, le Conseil peut-il décider, sur le fondement de la directive du 17 mars 2004, de faire bénéficier un fonctionnaire d'un congé de six jours pour ascendant gravement malade si les conditions mentionnées au point précédent sont remplies.

51 En second lieu, il est clair, au regard du libellé même de la directive du 17 mars 2004, laquelle fait référence à un «maximum de [six] jours pour un ascendant […] par année calendrier», que ce nombre de jours vaut pour chaque ascendant gravement malade et par année civile.

52 D'ailleurs, la directive du 17 mars 2004, dont les dispositions viennent compléter celles de l'article 6 de l'annexe V du statut, doit être comprise de manière cohérente avec l'interprétation qui vient d'être donnée. Ainsi, le nombre maximal de jours de congé spécial accordés en cas de maladie grave chronique et de situation familiale «tout à fait particulière» ne saurait valoir pour l'ensemble des ascendants d'un fonctionnaire, alors qu'il en irait différemment s'agissant du congé spécial en cas de «simple» maladie grave d'un ascendant.

53 En fin de compte, s'agissant de l'interprétation tant de l'article 6 de l'annexe V du statut que de la directive du 17 mars 2004, les dispositions de ces deux textes permettent d'accorder au fonctionnaire un congé spécial pour maladie grave d'un ascendant dans une certaine limite qui est déclinée par an et par ascendant.

Sur la légalité des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 au regard des dispositions de la directive du 17 mars 2004

54 En l'espèce, ainsi qu'il a été dit plus haut, les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 ont été adoptées au motif que le requérant avait épuisé les six jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant auquel l'administration avait calculé qu'il avait droit au titre de l'année 2008.

55 Or, en premier lieu, il ressort de l'examen des courriers des 12 juin, 10 septembre et 15 octobre 2008, par lesquels le requérant a saisi pour avis le médecin-conseil, que le requérant faisait clairement apparaître que les demandes de congé en cause concernaient à la fois son père et sa mère.

56 De plus, les avis du médecin-conseil des 12 septembre et 22 octobre 2008, étaient rendus au vu d'un rapport médical qui concernait «[l]es parents» du requérant et non un seul de ses ascendants.

57 Enfin, à aucun moment, le Conseil n'établit ni même n'allègue que ses services auraient été induits en erreur par le requérant quant au fait que les demandes des 8 octobre et 8 décembre 2008 concernaient ses deux parents et non un seul d'entre eux.

58 En second lieu, en faisant référence au nombre maximal de six jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant — et non de quatre jours, auquel aurait abouti l'application de l'article 6 de l'annexe V du statut avec prise en compte de chacun des deux parents — l'administration a nécessairement entendu faire application, dans les deux décisions en cause, des dispositions de la directive du 17 mars 2004 et non de celles du statut.

59 Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, la directive du 17 mars 2004 prévoit, par ascendant et par an, six jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, et non six jours de congé par an pour l'ensemble des ascendants.

60 Par suite, alors même qu'il apparaissait que les demandes de congé spécial en cause concernaient les deux parents du requérant, le Conseil, en refusant d'y faire droit au seul motif que le requérant avait épuisé les six jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant auxquels — selon le Conseil — il avait droit sur le fondement de la directive du 17 mars 2004, a considéré à tort que ladite directive prévoyait six jours de congé spécial par an pour l'ensemble des ascendants et a, ainsi, commis une erreur de droit.

61 Cependant, avant de tirer les conséquences d'une telle illégalité, il convient de prendre en compte le fait que le Conseil a rejeté expressément la réclamation du requérant par la décision du 4 août 2009, cette décision étant intervenue après l'intervention d'une décision implicite de rejet et l'introduction du recours par le requérant, mais dans le délai de trois mois prévu à l'article 91, paragraphe 2, deuxième tiret, du statut.

Sur les conséquences de l'adoption, après l'introduction du recours, d'une décision expresse de rejet de la réclamation du requérant

62 Dans la décision du 4 août 2009 le Conseil s'est fondé, en premier lieu, sur le fait que les conditions d'octroi d'un congé spécial pour maladie grave d'un ascendant tenant, d'une part, à l'existence d'une maladie chronique et, d'autre part, à l'existence d'une situation familiale «tout à fait particulière», n'étaient pas remplies et, en second lieu, et s'agissant de la demande du 8 décembre 2008, sur l'absence d'avis du médecin-conseil relatif à cette demande. Il s'agit donc de motifs différents de celui des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008.

63 Il convient de déterminer quelle est l'incidence de l'adoption d'une telle décision sur la solution du présent litige.

64 Tout d'abord, il n'apparaît pas que l'administration ait, par cette décision, entendu procéder au retrait des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008.

65 Ensuite, la décision du 4 août 2009 ne constitue pas une décision nouvelle car elle ne modifie pas le contenu des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008, elle ne se fonde pas sur un fait nouveau ayant modifié la situation du requérant depuis l'adoption des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 et elle n'a pas été adoptée après réexamen de la situation du requérant à la lumière de certains faits qui n'étaient pas connus lors de l'adoption desdites décisions (sur ce dernier point, voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 26 octobre 2004, Brendel/Commission, T-55/03, RecFP p. I-A-311 et II-1437, point 52).

66 La décision du 4 août 2009 se borne en réalité à justifier, sur la base de nouveaux motifs, les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008.

67 Or, une décision adoptée à la suite d'une réclamation présentée sur le fondement de l'article 90, paragraphe 2, du statut, n'est pas, en principe, un acte faisant grief, mais constitue une simple étape procédurale, préalable à l'introduction d'une requête (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 17 janvier 1989, Vainker/Parlement, 293/87, Rec. p. 23, point 8), étape qui a justement pour objet de permettre à l'administration, notamment, de compléter, voire de modifier, la motivation de l'acte attaqué.

68 Dès lors, le simple fait, comme en l'espèce, que de nouveaux motifs apparaissent dans la décision expresse de rejet d'une réclamation ne saurait donc permettre de considérer cette décision de rejet comme un acte faisant grief.

69 Par suite, la décision du 4 août 2009, même si elle est intervenue dans le délai de trois mois prévu à l'article 91, paragraphe 3, deuxième tiret, du statut, n'est pas un acte faisant grief, mais l'aboutissement de la procédure précontentieuse initiée par la réclamation du requérant.

70 Pour autant, si, dans le système des voies de recours prévu aux articles 90 et 91 du statut, l'administration peut être conduite à modifier, lorsqu'elle rejette expressément la réclamation, les motifs sur le fondement desquels elle avait adopté l'acte contesté (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 9 décembre 2009, Commission/Birkhoff, T-377/08 P, RecFP p. I-B-1-133 et II-B-1-807, points 55 à 60), une telle modification ne saurait intervenir lorsque la décision expresse de rejet de la réclamation est adoptée après l'introduction devant le Tribunal du recours dirigé contre l'acte contesté.

71 En effet, l'absence totale de motivation d'une décision ne peut pas être couverte par des explications fournies par l'administration après l'introduction d'un recours contentieux, car ouvrir la possibilité pour l'administration de régulariser l'absence totale de motivation après la formation d'un recours contentieux porterait atteinte au principe d'égalité des parties devant le juge, le requérant ne disposant alors que de la réplique pour présenter ses moyens à l'encontre de la motivation dont il ne prendrait connaissance qu'après l'introduction de la requête (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 12 février 1992, Volger/Parlement, T-52/90, Rec. p. II-121, point 41). Par analogie et pour les mêmes raisons, lorsque l'administration ne se borne pas à compléter un motif préexistant, mais prétend fonder l'acte contesté sur un nouveau motif, elle doit nécessairement le faire avant l'introduction du recours contentieux. Dans un arrêt du 12 mai 2010, le Tribunal de l'Union européenne a d'ailleurs jugé que l'administration n'était pas autorisée, en cours d'instance, à substituer une motivation entièrement nouvelle à une motivation initiale erronée (arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 12 mai 2010, Commission/Meierhofer, T-560/08 P, Rec. p. II-1739, point 59).

72 En l'espèce, la décision du 4 août 2009 — laquelle n'a été adoptée qu'après l'introduction du recours — n'a donc pu modifier le motif sur lequel se fondent les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008.

73 Il résulte de tout ce qui précède que ce sont donc toujours les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 qui fixent la situation du requérant en matière de droit à congé spécial pour maladie grave d'un ascendant pour les périodes en cause et que ces décisions sont fondées sur un seul motif dont il a été dit plus haut qu'il était entaché d'erreur de droit.

Sur les arguments opposés en défense par le Conseil

74 S'agissant des arguments présentés en défense dans le cadre du présent moyen, le Conseil soutient que les conditions prévues par la directive du 17 mars 2004 s'agissant du caractère chronique des maladies graves en cause, de l'existence d'une «situation familiale tout à fait particulière» et du respect de l'obligation de saisir préalablement pour avis le médecin-conseil n'étaient pas remplies.

75 Cependant, cette argumentation est sans portée quant à la légalité des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008, car, ainsi qu'il a été dit plus haut, le motif unique desdites décisions, à savoir l'épuisement du nombre de six jours maximum auquel le requérant aurait droit chaque année au titre du congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, quel que soit le nombre d'ascendants concernés, n'était pas régulier au regard des dispositions de la directive du 17 mars 2004.

76 Par suite, la circonstance, à supposer même qu'elle soit établie, que les décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 puissent être légalement justifiées par un autre motif, n'est susceptible de faire obstacle à l'annulation desdites décisions que dans la mesure où l'administration ne disposerait d'aucune marge d'appréciation et ne pourrait que reprendre de nouvelles décisions identiques, quant au fond, aux décisions annulées.

77 Dans cette perspective, il convient d'examiner l'argumentation du Conseil au regard de l'existence d'un éventuel défaut d'intérêt légitime du requérant à obtenir l'annulation de décisions dont il serait d'ores et déjà certain qu'elles ne pourraient qu'être reprises à l'identique (arrêt de la Cour du 20 mai 1987, Souna/Commission, 432/85, Rec. p. 2229, point 20 ; arrêts du Tribunal de première instance du 12 décembre 1996, Stott/Commission, T-99/95, Rec. p. II-2227, point 32 ; du 13 décembre 2000, Panichelli/Parlement, T-130/98 et T-131/98, RecFP p. I-A-287 et II-1311, point 52, et du 13 mars 2002, Martínez Alarcón e.a./Commission, T-357/00, T-361/00, T-363/00 et T-364/00, RecFP p. I-A-37 et II-161, point 93).

78 Dans le cadre de l'examen d'un éventuel défaut d'intérêt légitime du requérant à obtenir l'annulation des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008, l'invocation par le Conseil de l'absence de «situation familiale tout à fait particulière» ne saurait être retenue car, s'agissant de cette condition d'octroi du congé spécial pour maladie grave d'un ascendant, l'administration dispose, comme le libellé lui-même de la condition le révèle, d'une très grande marge d'appréciation, et, dès lors, ne saurait être sur ce point en situation de compétence liée.

79 Le Conseil se prévaut également de l'absence de mention relative au caractère chronique des maladies graves en cause dans les différents avis du médecin-conseil.

80 Le point A.2 de la directive du 17 mars 2004 prévoit que le service médical du Conseil «devra donner un avis sur la gravité de la maladie et, le cas échéant, sur son caractère chronique». Or, dans les différents avis favorables du médecin-conseil produits au dossier, le terme «chronique» n'apparaît pas.

81 Cependant, au vu d'un seul rapport médical produit par le requérant, le 19 février 2008 et mentionné au point 8 du présent arrêt, le médecin-conseil a donné successivement, en mars, mai, septembre et octobre 2008, quatre avis favorables aux quatre demandes de congé spécial présentées par le requérant. Or, d'une part, il ressort de l'examen de deux de ces demandes que le congé spécial pour maladie grave d'un ascendant était demandé au titre du père et de la mère du requérant et, d'autre part, le Conseil a lui-même indiqué que, s'agissant des deux autres demandes, celles-ci étaient présentées au titre des deux parents du requérant. Il s'agit d'indices suffisants pour démontrer que le médecin-conseil considérait les maladies graves en cause comme ayant des effets perdurant dans le temps et donc, comme étant des maladies chroniques.

82 Le caractère chronique de la maladie grave de chacun des parents du requérant ressort donc implicitement, mais nécessairement, de la succession d'avis favorables émis par le médecin-conseil. L'argument du Conseil, tiré de l'absence de mention relative au caractère chronique des maladies graves en cause dans les différents avis du médecin-conseil, doit donc être écarté.

83 Enfin, le Conseil se prévaut également du non-respect par le requérant, s'agissant du congé spécial demandé pour la période allant du 17 au 21 novembre 2008, de l'obligation de saisir préalablement pour avis le médecin-conseil.

84 S'il est vrai que le requérant n'a pas saisi le médecin-conseil pour avis s'agissant de la période allant du 17 au 21 novembre 2008, il l'a en revanche fait pour la période allant du 24 au 28 novembre suivant, et il a obtenu un avis favorable du médecin-conseil en date du 22 octobre 2008.

85 Or, l'administration a précisé, suite à une mesure d'organisation de la procédure diligentée par le Tribunal, que le fonctionnaire n'est pas tenu de préciser, dans son courrier de saisine du médecin-conseil, les dates des jours de congé spécial pour maladie grave d'un ascendant qu'il souhaite obtenir. Cette pratique, qui n'est pas contraire aux dispositions de la directive du 17 mars 2004 ou à celles de la communication au personnel du 17 mars 2004, apparaît par ailleurs légitime, au regard de la fonction qu'occupe le médecin-conseil ; en effet, si celui-ci doit se prononcer sur l'aspect médical d'une demande de congé spécial, il n'apparaît pas qu'il soit directement compétent pour se prononcer sur les modalités pratiques du congé spécial en cause. Ainsi convient-il seulement que les dates du

congé spécial demandées à l'administration sur la base d'un avis du médecin-conseil ne soient pas à ce point éloignées de la date dudit avis que celui-ci ne soit plus susceptible de justifier l'octroi du congé spécial en cause.

86 Par suite, le requérant pouvait, ainsi qu'il l'a fait, demander que l'avis du médecin-conseil du 22 octobre 2008 soit utilisé non pas pour la période du 24 au 28 novembre 2008 ainsi qu'il était prévu (voir point 17 du présent arrêt), mais pour la période du 17 au 21 novembre de la même année.

87 Ainsi, pour la période du 17 au 21 novembre 2008, il existait donc, contrairement à ce que soutient le Conseil, un courrier de saisine du médecin-conseil valablement introduit par le requérant, ainsi d'ailleurs qu'un avis favorable du médecin-conseil susceptible de permettre à l'administration d'accorder le congé spécial en cause.

88 L'argument du Conseil — tiré du non-respect par le requérant, s'agissant du congé spécial demandé pour la période allant du 17 au 21 novembre 2008, de l'obligation de saisir pour avis le médecin-conseil — doit donc être écarté sur ce point.

89 Par contre, il est constant, s'agissant de la décision du 8 octobre 2008, en tant qu'elle concerne le congé spécial demandé pour les 14 et 15 juillet de la même année, qu'il n'existait pas d'avis favorable du médecin-conseil permettant au requérant d'obtenir lesdits congés au moment de l'adoption de cette décision.

90 Cependant, il ressort des pièces du dossier qu'un avis favorable a finalement été émis par le médecin-conseil le 18 mars 2009.

91 Par suite, pour la demande de congé spécial des 14 et 15 juillet 2008, il n'est pas établi qu'à la date du prononcé du présent arrêt, il serait d'ores et déjà certain qu'une décision de refus ne pourrait qu'être reprise à l'identique de la décision du 8 octobre 2008.

92 Au final, aucun défaut d'intérêt légitime du requérant à obtenir l'annulation des décisions des 8 octobre et 8 décembre 2008 n'ayant été établi, lesdites décisions qui sont, ainsi qu'il a été dit plus haut, entachées d'erreur de droit, doivent donc être annulées et ce, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par le requérant au soutien de ses conclusions aux fins d'annulation.

Sur les dépens

93 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu du paragraphe 2 du même article, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe n'est condamnée que partiellement aux dépens, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

94 Il résulte des motifs du présent arrêt que le Conseil est la partie qui succombe. En outre, le requérant a, dans ses conclusions, expressément conclu à ce que le Conseil soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, il y a donc lieu de condamner le Conseil à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) **Les décisions du Conseil de l'Union européenne du 8 octobre 2008 et du 8 décembre 2008 rejetant les demandes de congé spécial présentées par M. Angulo Sánchez sont annulées.**

2) **Le Conseil de l'Union européenne supporte l'ensemble des dépens.**

Mahoney Kreppel Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 2010.

W. Hakenberg
Le greffier

P. Mahoney
Le président