Dans l'affaire 46-71

GEORG BRANDAU, fonctionnaire au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, à Bruxelles, demeurant à Tervuren, Evenaarsbinnenhof, 1, représenté et assisté par Me Michel van Doosselaere, avocat près la cour d'appel de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de Me Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, à Bruxelles, représenté par son conseiller juridique, M. Gonzague Lesort, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision implicite de rejet de la demande d'allocations familiales présentée par le requérant le 26 mars 1971, et, subsidiairement, l'annulation de la décision explicite du 16 juillet 1971 rejetant cette demande,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. H. Kutscher, président de chambre, A. Trabucchi (rapporteur) et P. Pescatore, juges,

avocat général: M. K. Roemer
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Résumé des faits et de la procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent se résumer comme suit :

Le 26 mars 1971, le requérant, qui est fonctionnaire de grade A 3, échelon 6, au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes, a introduit une demande tendant à l'assimilation de sa mère à un enfant à charge, sur la base du paragraphe 4, de l'article 2, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires. A l'appui de cette demande, il a fait valoir les charges accrues résultant pour lui du

fait qu'en raison de l'état de santé de sa mère, âgée de 83 ans et domiciliée jusqu'alors en Autriche, il avait dû la placer en Belgique, à la Résidence Maria Assumpta à Dilbeek, gérée par les sœurs hospitalières de Saint-Joseph et agréée par le ministère belge de la santé publique. Des renseignements complémentaires fournis par le requérant à son administration il ressort que sa mère jouissait en Autriche d'une pension de 1 854 schillings équivalant à l'époque à 3 541 FB par mois.

Le secrétariat général n'ayant pas répondu à la demande du requérant dans un délai de deux mois à compter du 26 mars 1971, M. Brandau a introduit, le 26 juillet 1971, un recours en annulation contre la décision implicite de rejet résultant de ce silence.

Le 19 juillet 1971, le secrétariat général du Conseil a notifié au requérant sa prise de position explicite en date du 16 juillet 1971, motivant le rejet de la demande visée ci-dessus. A titre subsidiaire et pour autant que de besoin, le requérant attaque également cet acte.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

Les parties ont été entendues à l'audience du 8 mars 1972.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 mai 1972.

II — Conclusions des parties

Attendu que le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1) constater et, pour autant que de besoin, dire pour droit que, par l'écoulement du délai de deux mois à compter du 26 mars 1971 et du jour du dépôt de la demande du requérant, la partie adverse a rejeté implicitement cette demande ;

2) dire nulle et de nul effet la décision implicite de rejet de la demande du requérant tendant à assimiler sa mère à un enfant à charge pour l'octroi de l'allocation familiale prévue au statut des fonctionnaires des Communautés européennes ;

3) constater et, pour autant que de besoin, dire pour droit que le requérant réunit les conditions prévues par l'article 67 du statut, par le paragraphe 4, de l'article 2, de l'annexe VII, du statut et par les dispositions de la décision des conseils du 2 avril 1964 fixant les conditions d'exécution du statut relatives à l'assimilation d'une personne à un enfant à charge ;

4) en conséquence, dire et arrêter que la partie adverse sera tenue de reconnaître au requérant le bénéfice de l'assimilation de sa mère à un enfant à charge à partir du 1er décembre 1970 ou à tout le moins à partir du 6 mars 1971, et de lui allouer de ce chef tous les avantages généralement quelconques résultant de l'application du statut, de ses annexes et des dispositions générales d'application ;

5) pour autant que de besoin, et à titre subsidiaire, dire nulle et de nul effet la décision explicite de rejet de la demande du requérant datée du 16 juillet 1971 et notifiée au requérant le 19 juillet 1971 ;

condamner la partie adverse aux pleins et entiers dépens.

Attendu que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— déclarer la requête non fondée,

— mettre les dépens à la charge du requérant, dans la mesure où ils ne seraient pas à la charge de la défenderesse, en vertu des dispositions des articles 70 et 95, paragraphe 1, du règlement de procédure.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent se résumer comme suit :

Quant à la recevabilité de la requête, la défenderesse estime qu'elle a été introduite dans le respect des délais et formes prescrits, pour ce qui est tant des conclu-

sions à titre principal que des conclusions subsidiaires qui y sont formulées.

Quant au fond

A — En ce qui concerne les moyens invoqués à l'égard de la décision implicite de rejet

1. *Violation des formes substantielles*

Le *requérant* soutient que la décision implicite de rejet viole les règles de forme fixées à l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, faute d'être « spéciale et motivée ».

La *défenderesse* objecte que le caractère exceptionnel de la décision assimilant la mère à un enfant à charge a pour corollaire que la non-assimilation est la règle générale. L'obligation de spécification et de motivation serait liée à ce caractère exceptionnel de l'assimilation. La décision de non-assimilation constituant la règle, elle n'exigerait pas de procédure spéciale.

Le *requérant* réplique que le caractère exceptionnel du droit à une allocation familiale que l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII au statut, confère au fonctionnaire ne permet pas de déroger à l'article 25 du statut, prévoyant que toute décision individuelle faisant grief doit être motivée.

La *défenderesse* répond que la thèse du requérant risquerait de réduire à néant l'article 91, paragraphe 2, deuxième alinéa, du statut, qui prévoit la décision implicite de rejet.

2. *Moyens relatifs à la violation de l'article 67. du statut des fonctionnaires, de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut et de l'article 1 de la décision du Conseil du 2 avril 1964 fixant les conditions d'assimilation d'une personne à un enfant à charge*

Le *requérant* affirme que, dès lors qu'il satisfaisait aux critères objectifs établis par l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII, la défenderesse devait lui accorder l'assimilation de sa mère à un enfant à charge. L'existence des conditions d'application de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII contredirait la thèse du caractère discrétionnaire du pouvoir conféré par ce texte. La décision du Conseil du 2 avril 1964 ne saurait être assimilée à une simple circulaire indicative contenant des dispositions de caractère facultatif. Le caractère formel de cette décision résulterait de son texte. Les termes de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII n'impliqueraient pas nécessairement l'existence d'un pouvoir discrétionnaire absolu.

A titre subsidiaire, le requérant observe que, même si la Cour devait considérer qu'en l'espèce l'autorité investie du pouvoir de nomination disposait d'un pouvoir discrétionnaire, elle pourrait toujours examiner le bien-fondé de la demande en exerçant un « contrôle minimum » portant sur l'existence des motifs et sur la qualification des faits.

La *défenderesse* nie que les fonctionnaires aient un droit subjectif à obtenir l'assimilation de la mère à un enfant à charge. Une telle prétention se heurte au caractère exceptionnel de ladite assimilation. L'emploi dans la disposition de base des termes « peut » et « exceptionnellement » fait apparaître qu'elle attribue à l'administration un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, ce qui n'affecte pas le pouvoir de la Cour de contrôler la légalité de la décision, et cela non pas au regard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire, mais au regard du respect des règles contraignantes auxquelles est soumise l'action administrative. La décision du Conseil du 2 avril 1964 (dont le texte est annexé au mémoire en défense), faisant application du principe de base établi par ledit article 2, ne pouvait avoir pour objet que de fixer des conditions générales et non impératives pour l'introduction de la demande et, surtout, elle ne pouvait pas transformer un pouvoir discrétionnaire en compétence liée. En matière d'assimilation, il y a compétence liée quant au respect des conditions minimales imposées par le statut ; mais au-delà de ces limites, le pouvoir de l'autorité est discrétionnaire, celle-ci étant toujours libre d'accepter ou de

refuser la demande. Les conditions fixées par le statut et explicitées par la décision du Conseil sont donc nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes.

3. *Moyens relatifs à la violation du principe général de l'égalité de traitement des fonctionnaires*

Le *requérant* soutient que le principe général de l'égalité de traitement exige que, dès que les critères objectifs prévus sont réunis dans la personne d'un fonctionnaire, l'administration doit, au regard de ces critères, le traiter de la même façon que tout autre fonctionnaire placé dans la même situation. En agissant autrement en l'espèce, la défenderesse aurait excédé le pouvoir qui lui est reconnu par le statut.

La *défenderesse,* tout en reconnaissant que le principe de l'égalité s'impose également dans l'exercice du pouvoir ici en cause, affirme que l'administration peut tenir compte des impondérables individuels et sociaux, lesquels justifieraient une réponse différente d'un cas à l'autre.

Le *requérant* estime que le caractère lié de la compétence en question s'oppose à ce que l'administration subordonne le refus ou l'octroi de l'assimilation à des conditions autres que celles qui ont été objectivement établies.

La *défenderesse* observe que, sans soutenir qu'il a été en l'espèce victime d'une mesure discriminatoire, le demandeur a simplement tenté de démontrer que pouvoir discrétionnaire ou non-motivation de la décision implicite de rejet pourraient conduire à des discriminations.

B — En ce qui concerne les griefs relatifs à la décision explicite de rejet

Le *requérant* soutient que, dans la mesure où la réponse du Conseil du 16 juillet 1971 serait considérée comme une décision de rejet de sa demande, elle serait nulle, pour les raisons exposées dans le cadre des deuxième et troisième moyens du recours exercé contre la décision implicite de rejet.

Il prétend, en outre, que la décision du 16 juillet 1971 est encore illégale en raison de ce que sa motivation est erronée en droit et en fait. Cette décision renverserait l'ordre des dispositions de l'article 1, paragraphe 4, de la décision du Conseil du 2 avril 1964, en ce qu'elle érige en règle générale le critère supplétif qui fixe l'importance de la charge d'entretien de la personne à assimiler par rapport à la rémunération du fonctionnaire. En l'espèce, le second alinéa dudit paragraphe 4 ne s'appliquerait pas, puisque le requérant répond aux conditions du premier alinéa et a apporté la preuve qu'il consacre à l'entretien de sa mère une somme au moins égale à 20 % du montant imposable de sa rémunération. Ce serait donc à tort que le deuxième paragraphe de la décision du 16 juillet 1971, en faisant application de la disposition visée ci-dessus, fixe la charge mensuelle à 6 360 FB. L'importance du secours qui est ou qui doit être accordé par le débiteur d'aliments relèverait du droit privé et, partant, échapperait à l'appréciation de l'autorité administrative. D'ailleurs, le texte des dispositions envisagées ne disposerait pas qu'il faut justifier du contenu de l'obligation alimentaire.

Même à supposer que l'autorité administrative ait un tel pouvoir d'appréciation, le rejet opposé en l'espèce à la demande d'allocation familiale sur la base d'une appréciation de la proportion entre les dépenses du débiteur d'aliments et l'importance de l'obligation alimentaire procéderait d'une erreur de fait. Selon le droit civil tant allemand que belge, l'importance du secours alimentaire est déterminée en fonction tant de l'état de besoin du créancier d'aliments que des facultés et de l'état du débiteur. Compte tenu des éléments de fait caractérisant le cas d'espèce, la somme mensuelle de 21/22 000 FB consacrée à l'entretien de le mère du requérant serait non seulement appropriée et adéquate, mais nécessaire à l'exécution de l'obligation alimentaire du requérant.

La *défenderesse* ne conteste pas que certaines conditions visées à la décision d'application du 2 avril 1964 et relatives à la personne appelée à être assimilée à un enfant à charge soient remplies par la

mère du requérant. Mais elle soutient qu'en revanche une condition concernant la personne du fonctionnaire qui demande cette assimilation n'est pas remplie. Le paragraphe 4 de cette décision établit le principe que le fonctionnaire demandant l'assimilation consacre effectivement à l'entretien de la personne dont l'assimilation est demandée une somme minimale de 20 % du traitement imposable. La modalité d'application de ce principe édictée au deuxième alinéa reposerait sur la présomption que la charge d'une personne représente 6 360 FB. Si la charge réelle nécessaire est supérieure à ce forfait, le demandeur peut combattre cette présomption par des preuves soumises à l'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui seule aurait le pouvoir de décider si ces preuves sont ou non convaincantes. L'administration aurait en particulier le droit de se référer aux obligations dont le demandeur devrait s'acquitter dans le cadre de la législation de son pays. A défaut de règles établies par le droit communautaire, la référence au droit et à la jurisprudence nationales constituerait une base d'appréciation objective valable.

En l'espèce, les éléments de fait portés à la connaissance de l'administration ne démontreraient pas suffisamment que la somme consacrée à l'entretien de la mère du requérant serait adéquate et appropriée.

Le *requérant* réplique que l'analyse du paragraphe 4 faite par la défenderesse est inspirée par la conception a priori du caractère discrétionnaire du pouvoir de l'administration. Le mode de preuve par présomption suppose le défaut de preuve directe. Si la preuve directe existe, la preuve par présomption n'est plus nécessaire. Le recours à la présomption instituée par le deuxième alinéa de l'article 4 de la décision du Conseil serait utile notamment lorsque la personne dont l'assimilation est demandée vit avec le fonctionnaire et sa famille.

La requérant estime que le membre de phrase « sauf preuve contraire » figurant au paragraphe 4, deuxième alinéa, devrait se rapporter au premier alinéa, ce qui signifierait que, si le fonctionnaire n'apporte pas la preuve directe prévue au premier alinéa, la charge à supporter serait présumée conformement au second alinéa. Preuve directe et présomption légale constitueraient donc en réalité deux modes de preuve alternatifs du calcul de la charge en question.

Dans ces conditions, la seule question qui se pose serait celle de savoir si les documents produits par le requérant sont de nature à démontrer que la charge de l'entretien de sa mère, sous déduction des ressources propres de celle-ci, représente plus de 20 % du montant imposable de ses revenus. Aucun doute n'existerait quant au caractère probant des documents fournis par le requérant à cet égard.

La *défenderesse* objecte que la présomption n'est pas sur le même plan que la preuve directe et qu'il ne suffit pas de prouver n'importe quelle dépense effectuée au profit de la personne assistée pour que la condition établie par le paragraphe 4, deuxième alinéa, soit remplie. A cet effet, il faudrait apprécier les charges « imposées » prévues au texte de base. Sur la base de ce critère, la défenderesse soutient que les dépenses alléguées par le requérant étaient supérieures au montant fixé à l'alinéa 2, du paragraphe 2, de l'article 1 de la décision visée et que les documents présentés par le requérant, bien qu'indiscutablement authentiques, ne démontreraient pas que lesdites dépenses ont été exposées pour assurer ce qu'on peut considérer comme un entretien « normal », ces dépenses dépassant très largement ce à quoi serait tenu le demandeur au regard du droit national.

La défenderesse produit en outre une liste des maisons de retraite privées de la province du Brabant, d'où il ressortirait — selon ce qu'elle affirme — que la maison choisie par le requérant pour sa mère demanderait des prix de niveau très supérieur à celui des prix généralement pratiqués dans la région.

Motifs

a) Quant au moyen de violation des formes substantielles

1 Attendu que le requérant fait grief à la défenderesse d'avoir violé les formes substantielles fixées à l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires, la décision implicite de rejet de sa demande d'allocations familiales n'étant pas «spéciale et motivée»;

2 attendu que l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut ne prévoit une motivation spécifique que pour une décision accueillant une demande d'assimilation d'une personne à un enfant à charge;

3 que cette prévision expresse est justifiée par le caractère exceptionnel, souligné par le texte même de la disposition en cause, d'une telle assimilation et par l'exigence de faciliter le contrôle de l'usage fait par l'administration des pouvoirs dont elle dispose à cet égard;

4 qu'on ne saurait donc tirer de cette disposition l'obligation pour l'administration, en cas de rejet, de prendre une décision spéciale et motivée;

5 que, dès lors, ce moyen n'est pas fondé;

b) Quant au moyen de violation de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires et de l'article 1 de la décision du Conseil du 2 avril 1964

6 Attendu que le requérant soutient que, dès lors que les conditions prévues par l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut sont remplies, l'institution serait obligée d'accorder l'assimilation demandée;

7 que, selon la défenderesse, la disposition invoquée par le requérant laisserait à l'administration une marge d'appréciation en relation avec chaque situation particulière;

8 attendu que les termes mêmes employés par l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII font clairement apparaître que les auteurs du statut ont entendu laisser à l'administration une certaine liberté d'appréciation des faits et circonstances allégués, dans chaque cas, à l'appui d'une demande d'assimilation;

9 qu'une telle marge d'appréciation se justifie par les considérations d'équité dont l'administration doit s'inspirer dans l'exercice du pouvoir exceptionnel prévu par la disposition visée et par le nécessité qui en résulte d'évaluer les faits caractérisant chaque cas particulier;

10 attendu, toutefois, qu'à l'appui de sa thèse le requérant se réfère à la décision du Conseil, du 2 avril 1964, fixant des critères objectifs en matière de conditions d'assimilation d'une personne à un enfant à charge;

11 attendu que si, pour la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, chaque institution de la Communauté peut déterminer, préalablement et d'une manière générale, des critères objectifs auxquels elle entend se tenir, cette énonciation ne saurait être considérée que comme l'expression d'exigences minima, valables dans tous les cas, sans qu'elle puisse préjuger l'exercice, dans chaque cas individuel, du pouvoir d'appréciation attribué à l'administration par le statut lui-même;

12 qu'un tel pouvoir de l'administration, nécessaire pour lui permettre de tenir compte des circonstances multiples et imprévisibles caractérisant chaque cas, n'est pas incompatible avec le principe général, invoqué par le requérant, de l'égalité de traitement des fonctionnaires;

13 que ce principe général n'implique pas que l'administration, dans la mise en œuvre de la disposition considérée, devrait se borner à une simple application mécanique de règles et critères préétablis;

14 qu'une telle conception irait à l'encontre de la nécessité d'apprécier des situations de fait, parfois complexes, caractérisant chaque cas particulier;

15 attendu qu'à titre subsidiaire, le requérant demande à la Cour d'examiner si l'administration a fait un usage correct de son pouvoir discrétionnaire;

16 attendu qu'au cours de la présente procédure la défenderesse a justifié son rejet de la demande du requérant par la constatation que l'hospice que celui-ci avait choisi pour sa mère entraînait des frais sensiblement plus élevés que la moyenne des hospices privés dans la même région et que le requérant n'aurait pas prouvé que la placement de sa mère dans un tel hospice était nécessaire et approprié;

17 attendu que, sans préjudice de la détermination de l'ampleur de l'obligation légale du requérant quant à l'entretien de sa mère, compte tenu notamment de la nécessité éventuelle de soins médicaux spéciaux que pourrait comporter l'état de santé de la personne à charge, on peut constater qu'en l'espèce, eu égard aux éléments fournis à ce sujet par les deux parties, les raisons alléguées par la défenderesse pour justifier son refus n'apparaissent pas dépourvues de fondement;

18 que le requérant n'a pas apporté la preuve, qui lui incombait, du caractère nécessaire des prestations effectuées en faveur de sa mère;

19 que, dans ces conditions, en refusant d'accueillir la demande d'assimilation présentée par le requérant, la défenderesse n'a pas dépassé la marge d'appréciation que lui confère l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires;

20 qu'il ressort de toutes ces considérations que le moyen n'est pas fondé;

c) Quant à la demande d'annulation de la décision explicite de rejet

21 Attendu, enfin, que le requérant conclut à l'annulation de la décision qui serait contenue dans la réponse du Conseil, du 16 juillet 1971, motivant le rejet de la demande d'assimilation;

22 qu'à l'appui de sa demande, le requérant se borne à se référer aux moyens avancés contre le décision implicite de rejet;

23 attendu que, sans préjudice de la question de savoir si la réponse explicite du Conseil n'a pas un caractère purement confirmatif de la décision implicite de rejet antérieure, avec la conséquence de l'irrecevabilité de la présente demande, il suffit d'observer que les considérations développées ci-dessus font apparaître cette demande comme non fondée;

24 que, dès lors, cette demande doit également être rejetée;

Sur les dépens

25 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

26 que la partie requérante a succombé en ses moyens;

27 que, cependant, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, et notamment l'article 2 de son annexe VII;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR (deuxième chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté, tant en ce qui concerne la demande principale que la demande subsidiaire;**

2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Kutscher Trabucchi Pescatore

Prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 juin 1972.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre
H. Kutscher