ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 31 MAI 1979 [1]

Francis Woehrling
contre Commission des Communautés européennes

«Allocation scolaire»

Affaire 164/78

Dans l'affaire 164/78

FRANCIS WOEHRLING, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, domicilié à Overijse, Boslaan 39, assisté et représenté par Me Georges Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez Me E. Arendt, 34 B IV, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Alain Van Solinge, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté par Me Daniel Jacob, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, plateau de Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision implicite de rejet par la Commission de la demande du requérant de bénéficier du doublement du plafond de l'allocation scolaire pour son fils,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de: MM. Mackenzie Stuart, président de chambre, P. Pescatore et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

1 — Langue de procédure: le français.

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Le requérant, administrateur principal de la Commission affecté à Bruxelles, a un fils né à Washington D.C. le 11 novembre 1970. Cet enfant a été inscrit durant l'année scolaire 1976-1977 en première année de l'enseignement primaire dispensé par l'école européenne (à Woluwe) à la section anglaise, cela du fait que l'anglais est sa langue principale, sa mère étant américaine.

Durant cette année scolaire, des difficultés sont apparues, qui ont incité les autorités de l'école européenne à demander que l'enfant reçoive l'aide d'un psychiatre. A cette fin le requérant s'est adressé au docteur de Coninck, qui s'exprime en anglais. Subsidiairement, une rééducation pour motricité fine, une partie des problèmes provenant des difficultés de l'enfant à écrire, fut également conseillée. Cette rééducation fut confiée à M^me^ Schmitz.

Le docteur de Coninck, M^me^ Schmitz et M^me^ Kahn, la psychologue de l'école européenne, ont déconseillé à M. et M^me^ Woehrling de réinscrire leur fils en première année (recommandation de l'institutrice de l'enfant) et ont insisté sur la nécessité de mettre l'enfant dans une école où les classes étaient moins nombreuses et où les difficultés de «motiver» l'enfant seraient plus aisément surmontées.

Une entrevue fut organisée avec M^me^ Kahn, le directeur de l'école européenne et l'institutrice de l'enfant, au cours de laquelle il semble avoir été constaté que l'école européenne n'était pas en mesure d'offrir les conditions requises pour une éducation appropriée aux difficultés propres de l'enfant. En conséquence, pour l'année académique 1977-1978, le requérant a choisi pour son fils la «British Primary School» (située à Ixelles), qui est une petite école où il n'y a pas plus de vingt enfants par classe. Le coût de cet enseignement est élevé: près de 65 000 FB de minerval en sus des frais scolaires normalement supportés par les parents.

Par lettre du 19 juillet 1977, le requérant a demandé au chef de la division «Droits individuels et Privilèges» le bénéfice du doublement du plafond de l'allocation scolaire tel que prévu par l'article 3, troisième alinéa, premier tiret, de l'annexe VII du Statut des fonctionnaires, qui, dans la version en vigueur à l'époque, se lisait comme suit:

«Le plafond mentionné au premier alinéa [c.-à-d. le plafond mensuel pour chaque enfant à charge fréquentant régulièrement un établissement d'enseignement] est doublé pour:

— le fonctionnaire dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 kilomètres d'une école européenne ou d'un établissement d'enseignement de sa

langue, à condition que l'enfant fréquente effectivement un établissement d'enseignement distant d'au moins 50 kilomètres du lieu d'affectation»;

Cette disposition doit se lire en liaison avec l'article 4, paragraphe 5, des «Dispositions générales d'éxécution relatives à l'octroi de l'allocation scolaire» (publiées dans les Informations administratives n° 153 du 2 mai 1977), dont le texte est le suivant:

«5. Sur présentation des pièces justificatives, le fonctionnaire a droit au remboursement des frais visés à l'article 3 [de l'annexe VII du Statut] jusqu'à un montant maximum égal au double du plafond visé à l'article 3, premier alinéa, de l'annexe VII du Statut, lorsque son lieu d'affectation est distant d'au moins 50 kilomètres soit d'une école européenne, soit d'un établissement d'enseignement de sa langue que l'enfant fréquente pour des raisons pédagogiques impérieuses dûment justifiées».

Le 11 octobre 1977, la demande du requérant fut rejetée au motif que le lieu d'affectation du requérant (Bruxelles) n'était pas distant d'au moins 50 kilomètres ni d'une école européenne ni de l'établissement fréquenté par l'enfant.

Le 6 janvier 1978, le requérant a introduit une réclamation auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination en application de l'article 90, paragraphe 2, du Statut.

Cette réclamation étant restée sans réponse, le requérant a, le 31 juillet 1978, introduit le présent recours en annulation de la décision implicite de la Commission de lui refuser l'octroi du doublement du plafond de l'allocation scolaire pour son fils.

La procédure écrite s'est déroulée régulièrement. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

Le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

«— annuler la décision implicite de rejet de la Commission à la demande du requérant de bénéfice du doublement du plafond de l'allocation scolaire pour son enfant Eric,

— lui octroyer en conséquence le bénéfice de cette double allocation,

— condamner la Commission aux dépens».

La *partie défenderesse* conclut au rejet du recours comme non fondé et à la condamnation du requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Le *requérant* fonde son recours sur la prétendue violation par la Commission des «principes généraux de bonne gestion et de saine administration», d'une part, et de non-discrimination, d'autre part.

En premier lieu, il fait valoir que le principe de bonne gestion et de saine administration figurerait parmi les principes généraux du droit qui feraient partie intégrante du droit dont la Cour a pour mission d'assurer le respect. Ce principe comprendrait notamment le «principe du

travail consciencieux» («zorgvuldigheidbeginsel»), dégagé par la jurisprudence administrative néerlandaise, en vertu duquel l'Administration serait tenue de considérer toutes les dispositions en vertu desquelles l'acceptation d'une demande serait possible. La Cour de justice, elle-même, dans l'affaire *Reinarz*, Recueil 1971, p. 379-387 spéc. p. 386, aurait admis la référence faite par la partie demanderesse au «principe général de bonne administration» entendu comme moyen permettant d'examiner si l'autorité administrative avait fait un usage raisonnable de son pouvoir discrétionnaire.

A partir de cette base, le requérant développe la thèse selon laquelle, sur le plan administratif, la question primordiale qui se poserait en l'espèce serait celle de savoir si l'établissement d'enseignement où il a dû placer son enfant est effectivement celui qui convient à la rééducation nécessaire de l'enfant. Ce serait d'ailleurs le sens de l'article 4 (5) des dispositions générales d'exécution qui auraient ajouté au texte de l'article 3, troisième alinéa, de l'annexe VII du Statut la condition selon laquelle l'enfant doit fréquenter un établissement d'enseignement «pour des raisons pédagogiques impérieuses dûment justifiées». La condition d'éloignement ne jouerait donc que si, pour des raisons indépendantes de l'état psycho-pédagogique de l'enfant, on décide de le mettre dans un établissement d'enseignement autre qu'une école européenne. En d'autres termes, la condition relative aux besoins pédagogiques spéciaux serait une condition alternative (l'autre condition étant celle d'éloignement) à l'octroi du doublement du plafond de l'allocation scolaire et non une condition cumulative.

C'est d'ailleurs en ce sens, semble-t-il, que les institutions communautaires, animées d'un esprit d'équité et de justice sociale, auraient appliqué les dispositions en cause dans les cas où des difficultés pourraient apparaître. Ainsi, par exemple, sous l'empire de l'ancien article 3 de l'annexe VII du Statut, lors de l'arrivée à Bruxelles de fonctionnaires en provenance des nouveaux États membres, la Commission aurait accordé à ces fonctionnaires le doublement du plafond de l'allocation scolaire en dépit de l'existence, à leur lieu d'affectation, d'une école européenne, au seul motif que celle-ci n'était pas en mesure de donner aux enfants de ces fonctionnaires une instruction conforme, notamment aux exigences linguistiques de ces enfants. La Commission aurait pu réaliser cette opération grâce à l'extension du terme «d'école européenne» à celui «d'école européenne adéquate». Une solution analogue s'imposerait dans le cas présent.

En outre, s'il fallait suivre le raisonnement liant la condition d'éloignement à celle de «raisons pédagogiques dûment justifiées», on aboutirait à une discrimination entre enfants «spéciaux» suivant que l'établissement d'enseignement choisi serait ou non situé à plus de 50 kilomètres du lieu d'affectation du fonctionnaire. Il y aurait également une discrimination entre enfants «spéciaux» néerlandophones et francophones (pour lesquels il serait aisé de trouver aux alentours de Bruxelles un enseignement adapté peu coûteux ne nécessitant pas la couverture d'une double allocation scolaire) et enfants «spéciaux» parlant une autre langue. Enfin, il y aurait même discrimination entre les enfants «normaux» et les enfants «spéciaux», ces derniers étant les

seuls à bénéficier du doublement du plafond de l'allocation scolaire, dès lors que la condition d'éloignement serait remplie, alors que les premiers ne pourraient en aucun cas bénéficier du doublement de cette allocation.

Se basant sur une analyse des trois types d'allocations familiales prévus à l'article 67 du Statut (allocation de foyer, allocation pour enfant à charge et allocation scolaire), la *Commission* fait valoir dans son mémoire en défense que le système d'allocations familiales mis en place par le Statut aurait pour but principal d'intervenir dans l'ensemble des dépenses occasionnées par tout enfant à charge d'un fonctionnaire, qu'il soit ou non en âge de scolarité, qu'il soit «normal» ou affecté d'un handicap mental ou physique, que ce soit jusqu'à l'âge de 26 ans ou dans certains cas sans limitation d'âge s'il est incapable de subvenir à ses besoins.

En ce qui concerne les moyens soulevés par le requérant, la Commission observe en premier lieu que le requérant ne met pas en cause la légalité des dispositions statutaires et d'exécution réglant l'octroi du «double plafond» sur base de l'article 184 du traité.

Le principe de bonne administration invoqué par le requérant sous l'aspect du «principe du travail conciencieux», même à supposer que son existence et son caractère commun au droit des États membres soient établis, ne pourrait conduire à une interprétation d'une disposition du statut incompatible avec le texte clair de celle-ci (cf. conclusions de M. l'avocat général Mayras dans l'affaire 33/72, Gunnella/Commission, Recueil 1973, p. 475 et suiv. spéc. p. 486).

En tout état de cause, le requérant n'aurait pas établi que pareil principe, dont l'existence n'aurait d'ailleurs pas été reconnue par la Cour dans l'arrêt Reinarz cité par le requérant, serait commun au droit des États membres. Or, même en admettant l'existence d'un tel principe, le caractère précis des dispositions en cause ne permettrait pas à l'Administration d'exercer un pouvoir discrétionnaire quelconque. En effet, la liaison de la condition d'éloignement à celle des «raisons impérieuses dûment justifiées» résulterait du texte clair des dispositions applicables en la matière.

La version du texte de l'article 3, alinéa 3, 1er tiret, de l'annexe VII du Statut en vigueur au moment de l'adhésion des nouveaux États membres autorisait la Commission à accorder temporairement le doublement du plafond de l'allocation scolaire aux fonctionnaires ressortissants des nouveaux États membres en raison de l'absence de sections anglaise et danoise à l'école européenne. Le texte actuel de cette disposition ne permettrait pas à la Commission de faire droit à la demande du requérant.

S'adressant au moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination, la Commission soutient que le critère de distance établi par l'annexe VII du Statut aurait un caractère objectif et que l'hypothèse d'un cas limite évoquée par le requérant (comparaison entre la situation d'un enfant fréquentant un établissement situé à 49 kilomètres du lieu d'affectation et celle d'un autre enfant dont l'établissement est situé à 51 kilomètres du lieu d'affectation) ne serait pas de nature à justifier un grief de discrimination entre enfants «spéciaux» selon qu'ils fréquente-

raient un établissement situé à plus ou moins de 50 kilomètres du lieu d'affectation. Les autres griefs de discrimination ne seraient pas non plus fondés.

Dans sa réplique le *requérant* expose que ce n'est que tardivement, à la fin du mois de mai 1978, qu'il a été informé par les services compétents de la Commission qu'il existait peut-être un autre moyen plus approprié pour résoudre le cas posé par son fils, à savoir le doublement de l'allocation pour enfant à charge prévue par l'article 67, 3, du Statut. A cet effet, le fils du requérant aurait été soumis à une expertise médicale.

Quelle que soit la décision qui sera prise par la Commission dans le cadre de l'article 67, 3, du Statut, le requérant estime néanmoins que l'allocation scolaire présente un caractère complémentaire par rapport à l'allocation pour enfant à charge. L'allocation scolaire jouerait en effet un rôle spécifique au sein des allocations familiales: son objet serait limité aux frais de scolarité mais, dans la mesure où elle ne concernerait que les frais de scolarité, elle devrait être calculée de façon à couvrir, dans la limite d'un plafond éventuellement doublé, l'effectivité de ces frais, en ce compris les frais que nécessite l'état de santé de l'enfant.

Le texte de la disposition en cause ne serait pas aussi clair que la partie défenderesse veut le laisser entendre. Limiter le doublement du plafond de l'allocation scolaire à des considérations de distance serait en contradiction tant avec l'objet de l'allocation scolaire (qui est de couvrir l'ensemble des frais engendrés par le scolarité) qu'avec la méthode d'établissement de son montant visant à couvrir les frais effectifs de scolarité. Étant donné qu'il subsisterait un doute quant à la portée de l'article 3, 3e alinéa, 1er tiret, de l'annexe VII du Statut, il appartiendrait à la Cour de procéder à l'interprétation de la disposition en cause de fonction de sa jurisprudence et des principes généraux du droit aux fins de déterminer «l'intention du législateur». Ce qu'il importerait de prendre en considération, c'est le caractère non adéquat de l'école européenne avec la conséquence qu'on ne pourrait traiter de la même manière, au regard de la condition d'éloignement, les parents qui placent leurs enfants à l'école européenne et ceux qui, pour des raisons pédagogiques impérieuses dûment justifiées, ne peuvent le faire.

Le principe de bonne gestion et de saine administration, dont l'existence est niée par la partie défenderesse, serait un des modes particuliers, propre à la sphère administrative interne, du principe général de confiance légitime que la Cour de justice a maintes fois reconnu, tant au contentieux de l'indemnité, qu'à celui de l'annulation. La partie défenderesse aurait manqué au respect de ce principe en n'informant pas convenablement ni en temps utile le requérant sur le système des allocations prévues par le Statut.

Dans sa duplique la *Commission* apporte des précisions au sujet du sort réservé à la demande du requérant tendant à obtenir le bénéfice du doublement de l'allocation pour enfant à charge: cette demande aurait été rejetée par décision du 22 novembre 1978. La partie défenderesse maintient que les dispositions réglementant l'octroi du double plafond de l'allocation scolaire sont claires et ne peuvent donc donner lieu à interpréta-

tion. Comme le requérant s'est abstenu de mettre en cause la légalité de ces dispositions, sur base de l'article 184 du traité, il ne pourrait être admis à contester, de manière indirecte, la légalité de ces dispositions en proposant une interprétation radicalement opposée au texte clair de celles-ci. Les services de la défenderesse n'auraient, à aucun moment, trompé la légitime confiance du requérant ni commis une discrimination à son égard: ils auraient simplement constaté que le requérant ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier du doublement du plafond de l'allocation scolaire.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 22 mars 1979.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mai 1979.

En droit

1 Le présent recours, introduit le 31 juillet 1978, tend à l'annulation de la décision implicite de rejet par la Commission de la demande du requérant de bénéficier, sur base de l'article 3, troisième alinéa, premier tiret, de l'annexe VII du Statut, du doublement du plafond de l'allocation scolaire pour son fils.

2 Par lettre du 19 juillet 1977, le requérant a demandé au chef de la division «Droits individuels et privilèges» le bénéfice du doublement de l'allocation scolaire en raison des dépenses supplémentaires encourues suite à l'obligation dans laquelle il s'est trouvé, pour des raisons pédagogiques impérieuses, de retirer son fils de l'école européenne où il était inscrit et de lui faire fréquenter un autre établissement d'enseignement mieux adapté aux besoins pédagogiques spéciaux de l'enfant.

3 Le 11 octobre 1977 la demande a été rejetée au motif que les conditions prévues par l'article 3, troisième alinéa, premier tiret, de l'annexe VII du Statut n'étaient pas remplies, le lieu d'affectation du requérant (Bruxelles) n'étant pas distant d'au moins 50 kilomètres ni d'une école européenne ni de l'établissement fréquenté par l'enfant.

4 La Commission n'ayant pas répondu dans les délais statutaires à la réclamation introduite par le requérant le 6 janvier 1978 en application de l'article 90, paragraphe 2, du Statut, le requérant a introduit le présent recours contre la décision implicite de rejet en résultant.

5 A l'appui de son recours, le requérant invoque deux moyens tirés, le premier, de la violation par la Commission du «principe général de bonne gestion et de saine administration», le second, de la violation du principe de non-discrimination.

6 Le requérant fait valoir en premier lieu que la Commission aurait violé «le principe général de bonne gestion et de saine administration» en n'interprétant pas la disposition litigieuse du Statut dans le sens le plus favorable à l'administré, en l'espèce le requérant. Selon celui-ci, la disposition en cause pouvait en effet être interprétée dans ce sens que la condition d'éloignement prévue dans cette disposition n'entrerait en ligne de compte que si l'enfant fréquentait un établissement d'enseignement autre qu'une école européenne pour des raisons indépendantes de son état psycho-pédagogique. Comme il n'est pas contesté en l'espèce que la décision d'inscrire le fils du requérant à un établissement est motivée par des «raisons pédagogiques impérieuses», le requérant soutient que la Commission, en refusant de faire droit à sa demande, n'a pas fait un usage raisonnable de son pouvoir discrétionnaire.

7 Le requérant soutient en deuxième lieu que l'interprétation donnée à la disposition litigieuse par la Commission conduirait à des discriminations entre enfants, notamment selon que l'établissement d'enseignement choisi serait ou non situé à plus de 50 kilomètres du lieu d'affectation du fonctionnaire.

8 Le texte de l'article 3, troisième alinéa, premier tiret, de l'annexe VII du Statut, dans la version en vigueur à l'époque des faits faisant l'objet du présent recours, était libellé comme suit:

«Le plafond mentionné au premier alinéa [c.-à-d., le plafond mensuel pour chaque enfant à charge fréquentant régulièrement un établissement d'enseignement] est doublé pour:

1968

— le fonctionnaire dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 kilomètres d'une école européenne ou d'un établissement d'enseignement de sa langue, à condition que l'enfant fréquente effectivement un établissement d'enseignement distant d'au moins 50 kilomètres du lieu d'affectation».

9 Il apparaît du texte de cette disposition qu'elle subordonne le doublement du plafond de l'allocation scolaire à la condition que l'établissement d'enseignement fréquenté par l'enfant soit distant d'au moins 50 kilomètres du lieu d'affectation. La thèse du requérant selon laquelle la partie défenderesse serait tenue d'octroyer le doublement du plafond dans un cas où la condition d'éloignement n'est pas remplie est incompatible avec la finalité de la disposition en cause, dont l'objet est d'alléger les charges supplémentaires nécessairement encourues par un fonctionnaire à cause de cet éloignement.

10 En constatant, comme elle l'a fait, que le requérant ne remplissait pas les conditions requises pour pouvoir invoquer le bénéfice de la disposition litigieuse, la Commission n'a pas agi de façon critiquable.

11 Le recours doit, dès lors, être rejeté.

Sur les dépens

12 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

13 Toutefois, 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,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) le recours est rejeté;

2) chacune des parties supportera les dépens par elle exposés.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 31 mai 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 10 MAI 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par le présent recours, le requérant demande à son autorité investie du pouvoir de nomination le doublement du plafond mensuel de l'allocation scolaire qui lui est accordée.

Le requérant est administrateur principal auprès de la Commission des Communautés européennes à Bruxelles. Son fils, né en 1970 à Washington D.C., a fréquenté durant l'année scolaire 1976-1977 la première année de l'enseignement primaire de la section anglaise de l'école européenne à Woluwe. Les parents avaient choisi cette section parce que la mère est américaine et l'anglais est donc la langue principale de l'enfant.

Lorsque des difficultés sont apparues au cours de cette année scolaire, notamment parce que l'enfant avait également des difficultés à écrire, les autorités de l'école ont recommandé la consultation d'un psychiatre et un traitement des troubles de motricité fine.

1 — Traduit de l'allemand.