ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
23 mars 1994 *

«Fonctionnaires – Décès du conjoint – Pension d'orphelin octroyée au titre des articles 80, quatrième alinéa, du statut et 37, cinquième alinéa, du RAA – Décès survenu avant l'entrée au service des Communautés»

Dans l'affaire T-8/93,

Michelle Huet, agent temporaire de la Cour des comptes des Communautés européennes, demeurant à Bleid (Luxembourg), représentée par Me Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

Cour des comptes des Communautés européennes, représentée par MM. Jean-Marie Stenier et Jan Inghelram, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile au siège de la Cour des comptes, 12, rue Alcide de Gasperi, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des décisions de la Cour des comptes refusant l'octroi d'une pension d'orphelin pour les enfants de la requérante,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de MM. A. Kalogeropoulos, président, D. P. M. Barrington et K. Lenaerts, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 14 septembre 1993 et du 12 janvier 1994,

rend le présent

Arrêt

Faits et cadre juridique du litige

1 La requérante est agent temporaire de la Cour des comptes des Communautés européennes (ci-après «Cour des comptes»). Elle a deux enfants dont le père est décédé avant qu'elle n'entre au service des Communautés. Il n'est pas contesté que ces enfants sont à la charge de la requérante au sens de l'article 2 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»).

2 L'article 37, cinquième alinéa, du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après «RAA»), qui rend applicable à ces derniers les dispositions de l'article 80, quatrième alinéa, du statut, dispose:

«Si le conjoint, ni fonctionnaire, ni agent temporaire, d'un agent temporaire, ou d'un ancien agent titulaire d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité est décédé, les enfants reconnus à la charge du conjoint survivant, au sens de l'article 2 de l'annexe VII du statut, ont droit à une pension d'orphelin fixée conformément à l'article 80 quatrième alinéa du statut.»

3 La Cour des comptes estime que ces dispositions doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne permettent pas l'octroi d'une pension d'orphelin au cas où le décès du conjoint, ni fonctionnaire, ni agent temporaire, est survenu avant l'entrée au service des Communautés du conjoint survivant. Elle a souligné cette interprétation au point 15.28 de son rapport annuel relatif à l'exercice 1989 dans les termes suivants:

«Le Parlement, le Conseil, la Commission et le Comité économique et social ont accordé des pensions d'orphelin sur la base de l'article 80, alinéa 4, du statut à des enfants d'agents dont le conjoint était décédé avant leur recrutement par les Communautés. Ces pensions ont, dans tous les cas, pris effet à partir du jour du recrutement. De l'avis de la Cour, cette pratique est irrégulière, du fait que la disposition citée ci-dessus ne peut concerner que des situations successives à la nomination des fonctionnaires. Cette pratique est également contraire à l'économie du système de pensions des Communautés, qui garantit en contrepartie de cotisations les risques de décès ou d'invalidité survenant durant la période d'affiliation et non ceux intervenus antérieurement, sous un autre régime de sécurité sociale. De ce fait d'ailleurs, les orphelins en question devraient normalement déjà bénéficier d'une pension versée par une caisse nationale laquelle ferait alors double emploi avec les paiements communautaires. Le contrôle a révélé 26 de ces cas, dont le coût budgétaire annuel peut être estimé à 4,2 Mio BFR (98 296 écus).»

4 Le collège des chefs d'administration a retenu une interprétation différente de la disposition concernée dans sa conclusion 200/91, adoptée le 27 septembre 1991 et portée à la connaissance du personnel de la Cour des comptes au cours du mois suivant. Le paragraphe I.1 de cette conclusion dispose:

«Afin d'harmoniser l'interprétation des dispositions de l'article 80, alinéa 4, du statut, et pour éviter de créer des discriminations, il y a lieu de considérer que les situations suivantes ... décès du conjoint ou de l'ex-conjoint avant l'entrée en service du fonctionnaire ... donnent lieu à l'octroi et/ou maintien de la pension d'orphelin en raison du caractère intuitu personae de cette dernière.»

5 Le paragraphe II de cette conclusion prévoit:

«Il convient d'appliquer à la pension d'orphelin, par analogie avec les allocations familiales prévues à l'article 67, paragraphe 1, du statut, la règle anti-cumul énoncée au paragraphe 2 de ce même article, dès lors que l'intéressé peut prétendre à une pension de même nature, prévue par un autre régime.»

6 Par note du 28 novembre 1991, la requérante a introduit une demande, au titre de l'article 90, paragraphe 1, du statut, tendant à se voir reconnaître le droit à une pension d'orphelin pour ses enfants.

7 N'ayant obtenu aucune réponse à cette demande, la requérante a introduit une réclamation contre la décision implicite de rejet le 29 avril 1992.

8 Cette réclamation a été rejetée par note du 16 octobre 1992.

Procédure et conclusions des parties

9 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 janvier 1993, la requérante a formé le présent recours contre la décision refusant l'octroi d'une pension d'orphelin.

10 La procédure écrite a pris fin le 19 mai 1993 lorsque la défenderesse a renoncé au dépôt de sa duplique.

11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

12 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 14 septembre 1993.

13 Par ordonnance du 19 octobre 1993, le Tribunal a ordonné la réouverture de la procédure orale.

14 A la même date, le Tribunal a posé aux institutions des Communautés européennes la question suivante:

«Le Tribunal souhaiterait savoir si les institutions continuent à verser une pension d'orphelin, au titre de l'article 80, quatrième alinéa, du statut ou de l'article 37, cinquième alinéa, de la réglementation applicable aux autres agents, jusqu'à la limite d'âge mentionnée à l'article 2 de l'annexe VII du statut, lorsque le parent survivant des enfants concernés quitte le service des Communautés sans pouvoir bénéficier d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité.»

15 Seule la Cour de justice a été confrontée au problème postulé dans la question du Tribunal et a répondu que

«la Cour a connu un seul cas où une pension d'orphelin était versée au titre de l'article 80, quatrième alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés et où le fonctionnaire survivant a quitté le service des Communautés sans bénéficier d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité.

Ce fonctionnaire a, d'abord, bénéficié d'un congé de convenance personnelle puis a démissionné. Dans ce cas, la Cour a continué à verser la pension d'orphelin pendant la durée du congé de convenance personnelle de ce fonctionnaire. Lorsque celui-ci a présenté sa démission, la pension a été supprimée».

16 La Commission, bien que ne disposant pas de précédents, a répondu que, «étant donné qu'il est admis que l'article 80 du statut ouvre aux enfants d'un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire un droit propre qu'ils tiennent directement du statut et qui

naît de leur situation juridique d'enfants de fonctionnaire ou ancien fonctionnaire au moment du décès de leur parent non fonctionnaire, il serait logique et conséquent de continuer de leur verser la pension d'orphelin lorsque leur 'causam dans' quitte le service des Communautés sans pouvoir bénéficier d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité».

17 Le Conseil, bien que n'ayant jamais été confronté à un tel cas, a répondu que,

«au cas où une telle situation se présenterait, le Conseil est d'avis qu'il n'y a pas lieu de poursuivre le versement de la pension d'orphelin et ce pour les raisons suivantes:

Aux termes de l'article 80, quatrième alinéa, du statut, l'octroi de la pension d'orphelin est lié à celui de l'allocation pour enfant à charge prévue à l'article 2 de l'annexe VII du statut. Or, le fonctionnaire qui cesse ses fonctions sans pouvoir bénéficier d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité, perd droit à sa rémunération qui, aux termes de l'article 62 du statut comprend le traitement de base, des allocations familiales et des indemnités. Il cesse également ipso facto de percevoir la pension d'orphelin».

18 Les parties ont été entendues une seconde fois lors de l'audience du 12 janvier 1994 sur les réponses apportées par les institutions aux questions du Tribunal.

19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

déclarer et arrêter:

1) La décision refusant l'octroi de la pension d'orphelin à ses enfants est annulée.

2) La partie défenderesse est condamnée aux dépens.

20 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme non fondé;

– statuer comme de droit sur les dépens.

Sur le fond

21 La requérante avance deux moyens à l'appui de son recours. Son premier moyen est pris de la violation des articles 80, quatrième alinéa, du statut et 37, cinquième alinéa du RAA. Son second moyen est tiré de la violation du principe de non-discrimination.

Premier moyen: violation de l'article 80, quatrième alinéa, du statut et de l'article 37, cinquième alinéa, du RAA

22 La requérante soutient que la pension d'orphelin prévue par l'article 80, quatrième alinéa, du statut et par l'article 37, cinquième alinéa, du RAA peut être octroyée même lorsque le décès du conjoint est survenu avant l'entrée du parent survivant au service des Communautés. Cette analyse des dispositions en cause est partagée par le collège des chefs d'administration, qui a fondé sur cette interprétation sa conclusion 200/91, ainsi que par la plupart des institutions de la Communauté. Cette thèse repose sur l'idée que la «pension» versée en application de ces dispositions constitue une allocation de même nature qu'«une allocation pour enfant à charge» et non une pension. En effet, à la différence des pensions prévues par les trois premiers alinéas de l'article 80 du statut qui renvoient à l'article 21 de l'annexe VIII du statut relative aux pensions pour ce qui concerne le calcul de ces pensions, la pension prévue au quatrième alinéa de cette disposition fait référence à un doublement de l'allocation pour enfant à charge.

23 La Cour des comptes estime, en revanche, que la pension prévue par ces dispositions ne peut être octroyée que lorsque le décès du conjoint survient après l'entrée en service du parent survivant. Cette thèse repose sur l'idée que la pension en cause constitue une véritable pension dont l'octroi est subordonné à des cotisations.

24 Le Tribunal constate, à titre liminaire, que la requérante admet que les pensions prévues par les trois premiers alinéas de l'article 80 du statut constituent des pensions au sens strict. Par conséquent, il y a lieu d'examiner si, à la différence de ces pensions, la pension prévue par le quatrième alinéa de cette disposition constitue une pension de même nature qu'une allocation pour enfant à charge, comme le prétend la requérante.

25 A cet égard, le Tribunal relève que seuls deux éléments distinguent les pensions prévues par les trois premiers alinéas de celle prévue par le quatrième alinéa de l'article 80 du statut. Il s'agit, d'une part, du fait que cette dernière n'est pas due au titre du décès du fonctionnaire, mais de celui de son conjoint, et, d'autre part, du fait que le montant de cette pension n'est pas calculé en application des dispositions de l'article 21 de l'annexe VIII du statut relative aux pensions, mais par référence au montant de l'allocation pour enfant à charge.

26 Il importe de souligner d'emblée que l'article 80, quatrième alinéa, n'établit aucun lien entre le paiement de l'allocation pour enfant à charge et le paiement de la pension qu'il instaure, mais qu'il se borne à définir le montant de cette pension par référence au montant de cette allocation.

27 Le Tribunal constate que le fait que le mode de calcul des pensions prévues par le quatrième alinéa de l'article 80 diffère de celui prévu par les autres alinéas est dépourvu de signification dans la mesure où cette circonstance est la conséquence directe du fait que la pension en cause est due au titre du décès non du fonctionnaire, mais de son conjoint. En effet, si la pension prévue par le quatrième alinéa n'est pas calculée par référence à l'article 21 de l'annexe VIII, qui a trait aux pensions de survie, c'est précisément parce que la pension est due à l'orphelin non pas au titre du décès du fonctionnaire, mais au titre du décès du conjoint de ce dernier, lequel décès ne saurait donner lieu au paiement d'une pension de survie au titre du régime communautaire.

28 Par conséquent, la seule différence pertinente entre les pensions prévues aux trois premiers alinéas de l'article 80 et la pension prévue au quatrième alinéa de cet article est celle qui a trait au fait générateur de la pension d'orphelin: le décès du fonctionnaire ou le décès de son conjoint. S'il est vrai que cette différence peut résulter de ce que les pensions versées en raison du décès du fonctionnaire poursuivent un objectif différent de la dernière, les unes visant à assurer l'entretien des orphelins grâce aux cotisations versées par le fonctionnaire avant son décès, l'autre visant à aider le fonctionnaire veuf à assumer le surcoût résultant de son veuvage, il n'en reste pas moins que ce dernier objectif peut être aussi bien poursuivi par le paiement d'une pension aux enfants que par le paiement d'une allocation familiale complémentaire au parent survivant. Cette différence n'étaye donc ni n'infirme la thèse de la requérante.

29 Le Tribunal considère que la «pension d'orphelin» prévue par l'article 80, quatrième alinéa, du statut constitue une véritable pension pour les motifs suivants.

30 D'une part, il résulte de la place de l'article 80, quatrième alinéa, dans le statut que l'intention des auteurs de ce dernier était de conférer à la pension qu'il prévoit le statut d'une pension et non d'une allocation pour enfant à charge complémentaire. En effet, si tel n'était pas le cas, cette disposition n'aurait pas été insérée dans l'article 80 qui a trait uniquement à des pensions et qui se situe dans le chapitre 3 du titre V du statut intitulé «Pensions» et non dans le chapitre 1 du titre V intitulé «Rémunération et remboursement de frais», sous lequel figurent les dispositions relatives aux allocations familiales.

31 D'autre part, il résulte du texte de cette disposition, ainsi que l'a relevé la Commission dans sa réponse à une question du Tribunal, que le titulaire de la pension prévue par l'article 80, quatrième alinéa, du statut est l'orphelin lui-même, comme c'est le cas pour les pensions prévues par les trois premiers alinéas, et non le parent survivant, comme c'eût été le cas s'il s'était agi d'une allocation pour enfant à charge complémentaire qui, en vertu de l'article 62 du statut, fait partie de la rémunération du fonctionnaire. Il faut d'ailleurs souligner, à cet égard, que, à côté de la pension d'orphelin perçue par l'enfant et dont le montant s'élève «au double du montant de l'allocation pour enfant à charge» (article 80, quatrième

alinéa), le parent survivant reçoit, en tant que part de sa rémunération, le montant normal de l'allocation pour enfant à charge.

32 Il résulte de ce qui précède que l'article 80, quatrième alinéa, du statut n'attribue pas au fonctionnaire un complément d'allocation pour enfant à charge, mais confère aux orphelins une pension.

33 Or, le propre du régime communautaire de pensions est de couvrir en contrepartie de cotisations les risques de décès ou d'invalidité survenant durant la période d'affiliation.

34 Par conséquent, la pension prévue par l'article 80, quatrième alinéa, du statut ne peut être versée que si le décès du conjoint du fonctionnaire survient après l'entrée en service de ce dernier, moment à partir duquel il est affilié au régime communautaire de pensions.

35 Cette interprétation de l'article 80, quatrième alinéa, du statut est corroborée par le texte des versions allemande, anglaise, danoise, espagnole, grecque et portugaise de cette disposition dans la mesure où celles-ci font référence au décès du conjoint soit au présent de l'indicatif soit à un temps du subjonctif exprimant le futur. Ce faisant, ces versions linguistiques indiquent que le fonctionnaire devait être au service des Communautés au moment du décès de son conjoint pour que ses enfants puissent bénéficier de la pension visée à cette disposition. S'il est vrai que les versions française, italienne et néerlandaise de cette disposition utilisent le passé lorsqu'elles se réfèrent au décès du conjoint, il faut souligner que les versions française et néerlandaise utilisent également le passé aux premier et troisième alinéas de l'article 80 pour se référer à une hypothèse (décès du fonctionnaire ou du titulaire d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité) qui ne peut se réaliser qu'après l'entrée en service de l'intéressé, tandis que la version italienne y utilise des expressions traduisant un présent ou un futur. Par conséquent, la requérante ne saurait invoquer ces versions linguistiques à l'appui de sa thèse.

36 Eu égard au fait que ce n'est pas l'article 80, quatrième alinéa, du statut, mais l'article 37, cinquième alinéa, du RAA qui est applicable à la requérante, il convient d'examiner si les différences de place et de texte qu'il y a entre ces dispositions sont de nature à justifier une solution différente pour les fonctionnaires et les agents temporaires.

37 L'article 37 se situe dans le titre II du RAA, qui est relatif aux agents temporaires, et, dans ce titre, il figure dans le chapitre 6 intitulé «Sécurité sociale», sous la section B «Couverture des risques d'invalidité et de décès» — ce qui confirme qu'il a trait à des pensions couvrant des risques pour ses affiliés — alors qu'il aurait figuré dans le chapitre 5 intitulé «Rémunération et remboursement de frais», dans lequel figure l'article 21 qui a trait aux allocations familiales qui font partie de la rémunération, s'il avait eu trait à une pension de même nature qu'une allocation pour enfant à charge. Par conséquent, la place de cette disposition dans le RAA confirme que l'interprétation donnée par le Tribunal à l'article 80, quatrième alinéa, du statut vaut également pour cette disposition.

38 En ce qui concerne le texte de l'article 37, le Tribunal relève que, comme l'article 80, quatrième alinéa, du statut, le cinquième alinéa de l'article 37 utilise, en français, une forme passée, cependant que le premier alinéa de cette disposition utilise un présent, alors que l'article 80, premier alinéa, du statut utilise un passé.

39 Eu égard, d'une part, au fait que le troisième alinéa de l'article 37 utilise un passé pour se référer à une hypothèse qui ne peut se réaliser qu'après l'entrée en service de l'intéressé et, d'autre part, à la finalité identique des premier, deuxième, troisième et cinquième alinéas de l'article 37 et des quatre premiers alinéas de l'article 80 du statut, il n'y a pas lieu d'interpréter de manière différente ces dispositions, d'autant plus que la requérante n'a ni relevé ces différences de rédaction ni avancé de raison d'interpréter de manière différente ces dispositions.

40 Il résulte de ce qui précède que la requérante n'étant pas affiliée au régime communautaire de pensions au moment du décès de son conjoint, puisque celui-ci est décédé avant qu'elle n'entre au service des Communautés, ses enfants ne peuvent bénéficier de la pension d'orphelin prévue par les articles 80, quatrième alinéa, du statut et 37, cinquième alinéa, du RAA.

41 La requérante ne saurait prétendre que cette interprétation des articles 80, quatrième alinéa, du statut et 37, cinquième alinéa, du RAA est en principe contraire à l'équité. En effet, s'il est vrai qu'elle lui est défavorable, il n'en reste pas moins qu'elle est favorable à d'autres fonctionnaires ou agents temporaires, comme ceux qui doivent quitter le service de la Communauté sans pouvoir bénéficier d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité et qui voient leurs enfants conserver, grâce à cette interprétation, leur pension d'orphelin jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge fixé par l'article 2 de l'annexe VII du statut, alors même que le parent survivant ne perçoit plus d'allocation pour enfant à charge.

42 Il s'ensuit que le premier moyen doit être rejeté.

Second moyen: violation du principe de non-discrimination

43 La requérante soutient qu'elle est victime d'une discrimination vis-à-vis, d'une part, des fonctionnaires des autres institutions qui bénéficient de la pension prévue par l'article 80, quatrième alinéa, du statut, alors même que leur conjoint est décédé avant leur entrée au service des Communautés, et, d'autre part, vis-à-vis des fonctionnaires dont le conjoint est décédé après leur entrée au service des Communautés.

44 Le Tribunal considère, en premier lieu, que la requérante ne saurait se prévaloir pour soutenir qu'elle est victime d'une discrimination, de ce que d'autres fonctionnaires bénéficient d'une illégalité. En effet, il résulte des considérations qui ont conduit le Tribunal à rejeter le premier moyen que les articles 80, quatrième alinéa, du statut et 37, cinquième alinéa, du RAA s'opposent à ce qu'une pension soit versée au titre de ces dispositions aux enfants de fonctionnaires ou d'agents

temporaires dont le conjoint est décédé avant leur entrée au service des Communautés.

45 En second lieu, il convient de faire remarquer que la requérante ne saurait se prévaloir de ce qu'elle serait victime d'une discrimination par rapport aux fonctionnaires et agents temporaires dont le conjoint est décédé après leur entrée au service des Communautés. En effet, le principe de non-discrimination requiert que les différences de traitement entre différentes catégories de fonctionnaires ou d'agents temporaires soient justifiées sur la base d'un critère objectif et raisonnable et que cette différence soit proportionnée au but poursuivi par cette différenciation.

46 A cet égard, il suffit de relever que le critère de distinction est objectif en ce qu'il se fonde sur la date du décès du conjoint et celle d'entrée du fonctionnaire ou de l'agent temporaire au service des Communautés, que ce critère est raisonnable, en ce qu'il est fondé sur le fait que la prestation en cause est une pension, et, que la différence de traitement est proportionnée au but légitimement poursuivi, à savoir que les risques couverts par le régime communautaire de pensions trouvent, en principe, leur contrepartie dans des cotisations à ce régime.

47 Il s'ensuit que le moyen doit être rejeté.

48 Il résulte de tout ce qui précède que le recours est rejeté.

Sur les dépens

49 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 88 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Kalogeropoulos Barrington Lenaerts

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mars 1994.

Le greffier
H. Jung

Le président
A. Kalogeropoulos