ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 21 NOVEMBRE 1974 [1]

Johannes Coenrad Moulijn
contre Commission des Communautés européennes

Affaire 6-74

Sommaire

1. *Droit communautaire — Interprétation littérale — Résultat insatisfaisant — Interprétation raisonnable et téléologique*
   (Traité CEE, art. 164)

2. *Fonctionnaires — Allocations familiales — Personnes assimilées à un enfant à charge — Objectifs — Statut des fonctionnaires, annexe VII, article 2, paragraphe 2 — Interprétation stricte — Réglementation d'application, article 1, paragraphe 4 — Critères objectifs — Égalité de traitement — Légalité*

1. Un texte qui en raison de divergences entre les diverses versions linguistiques ne se prête pas à une interprétation claire et uniforme doit être interprété en fonction tant de sa finalité que de son économie générale.

2. Les conditions prévues pour qu'un fonctionnaire puisse prétendre à l'avantage communautaire exceptionnel que représente l'assimilation d'une personne à un enfant à charge doivent être interprétées strictement. L'intéressé doit d'abord utiliser ses ressources extra-communautaires pour couvrir ses obligations alimentaires légales ; c'est donc par rapport à la totalité de ces ressources que doit être mesurée l'obligation alimentaire pour déterminer si elle constitue une lourde charge.

   L'article 1, paragraphe 4, de la réglementation d'application, ainsi interprété, affectant toutes personnes tombant sous son application selon des critères objectifs et justifiés, n'est pas incompatible avec le principe général de l'égalité de traitement des fonctionnaires ou avec d'autres principes généraux de droit.

Dans l'affaire 6-74

JOHANNES COENRAD MOULIJN, ancien fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, représenté par Me R. Samkalden, avocat au

1 — Langue de procédure : le néerlandais.

barreau d'Amsterdam, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Mes Loesch et Wolter, 2, rue Goethe,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. R. Bayens, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. P. Lamoureux, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission, rejetant la demande du requérant tendant à l'assimilation d'une personne à un enfant à charge, conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. A. J. Mackenzie Stuart, président de chambre; H. Kutscher, M. Sørensen (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit :

I — Faits et procédure

1. M. Moulijn, de nationalité néerlandaise, a été administrateur principal à la Commission de la CE.

A la demande de M. Moulijn, la Commission a décidé de lui appliquer une mesure de cessation définitive de ses fonctions, en vertu de l'article 4 du règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 (JO n° L 56 du 4 mars 1968), ce avec effet au 1er octobre 1968.

L'indemnité allouée au requérant, qui constituait sa seule source de revenus, a

été convertie à l'occasion de sa mise à la retraite, le 1er mars 1973, en une pension d'ancienneté.

Depuis cette date, il bénéficie non seulement de sa pension d'ancienneté communautaire, mais encore, en tant qu'ancien fonctionnaire de l'État néerlandais, d'une pension d'ancienneté néerlandaise.

2. En 1965, le requérant a vu prononcer par jugement d'un tribunal néerlandais son divorce ; il a été condamné, par ce même jugement, à payer à son ancienne épouse une pension alimentaire mensuelle de 700 florins (portée à 784 florins par mois en 1968).

Le requérant a ensuite demandé à la Commission le bénéfice de l'assimilation de son ancienne épouse à un enfant à charge au sens de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires, qui stipule :

« Peut être exceptionnellement assimilée à l'enfant à charge par décision spéciale et motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination, prise sur la base de documents probants, toute personne à l'égard de laquelle le fonctionnaire a des obligations alimentaires légales et dont l'entretien lui impose de lourdes charges. »

La Commission a fait droit à cette demande par une décision de 1969, avec effet rétroactif à compter de décembre 1965. Cette décision a été renouvelée à deux reprises, en dernier lieu jusqu'au 28 février 1973.

3. Le 15 novembre 1972, le requérant a sollicité une prorogation du bénéfice de l'assimilation de son ex-épouse à un enfant à charge.

Par lettre du 18 avril 1973, la Commission a rejeté cette demande. La lettre contient notamment les passages suivants :

« En ce qui concerne l'application des dispositions d'exécution de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, arrêtées par la Commission le 7 novembre 1963, je vous signale que la charge résultant de votre obligation d'entretien à l'égard de votre ex-épouse doit être calculée comme suit :

1. Montant de la charge effective : 784 florins = 10 827 FB
2. Montant imposable de la pension d'ancienneté : 24 053 FB
3. 20 % du montant imposable (2) : 4 811 FB
4. Montant net des autres revenus (± 1 400 florins) = 19 334 FB
5. Total des montants (3 + 4) = 24 145 FB

Il s'ensuit que la charge effective qui vous est imposée est inférieure à 20 % du montant imposable de la pension que vous verse la Commission, majoré du montant net de la pension néerlandaise dont vous bénéficiez depuis le 1er février 1973, soit : 10 827 FB < 24 145 FB (4 811 FB + 19 334 FB).

Dans ces circonstances, vous ne remplissez plus les conditions prévues par les dispositions statutaires qui régissent l'octroi de l'allocation pour une personne assimilée à un enfant à charge. »

L'article 1, paragraphe 4, premier alinéa, de ces dispositions d'exécution prévoit :

« Le fonctionnaire doit apporter la preuve qu'il consacre à l'entretien de cette personne une somme égale au moins à 20 % du montant imposable de sa rémunération majorée le cas échéant du montant net des autres revenus du fonctionnaire. »

(La version néerlandaise de la même disposition est :

« De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de desbetreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel vermerderd met het nettobedrag van zijn andere inkomsten. »)

4. La réclamation introduite par le requérant le 25 juin 1973 contre le refus de la Commission contenu dans la lettre du 18 avril 1973 étant demeurée sans réponse, le présent recours a été formé le 30 janvier 1974 et enregistré au greffe de la Cour le même jour.

5. Par lettre du 14 février 1974, la Commission a fait savoir au requérant qu'elle n'a pas pu accorder une suite favorable à sa réclamation.

La procédure écrite s'est déroulée régulièrement.

6. 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 :

— dire nulle et de nul effet la décision implicite de rejet de la réclamation introduite par le requérant contre la décision de ne pas assimiler l'ex-épouse du requérant à un enfant à charge ;

— constater et, pour autant que de besoin, dire pour droit que le requérant réunit les conditions prévues par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, et notamment par l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut et par l'article 1, paragraphe 4, de la décision de la Commission de la CEE du 7 novembre 1963, fixant les dispositions d'exécution relatives à l'assimilation d'une personne à un enfant à charge ;

— à titre subsidiaire, pour autant que de besoin, constater qu'il peut être fait droit pour d'autres motifs à la demande du requérant tendant à l'assimilation de son ex-épouse à un enfant à charge ;

— en conséquence, dire et arrêter que la Commission est tenue d'assimiler l'ex-épouse du requérant à un enfant à charge à partir du 1er mars 1973 et d'allouer de ce chef au requérant tous les avantages résultant de l'application du statut, de ses annexes et des dispositions générales d'exécution ;

— arrêter que la somme à verser au requérant, compte tenu de ce qui précède, sera majorée d'une rente de 8 % l'an à partir du 1er mars 1973 et jusqu'au jour du paiement, ou du moins d'une rente dont le montant sera fixé en équité par la Cour ;

— condamner la Commission aux dépens pleins et entiers de l'instance.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter la requête comme non fondée et mettre les dépens à la charge de la partie requérante dans la mesure où ils ne restent pas à charge de la Commission en vertu des articles 70 et 95, 1), du règlement de procédure.

III — Moyens et arguments des parties

Le *requérant* fait observer que l'interprétation que la Commission donne de l'article 1, paragraphe 4, des dispositions d'exécution de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut impliquerait qu'il ne pourrait réclamer le bénéfice de l'assimilation que si la totalité de ses autres revenus, majorée de 1/5 de sa pension CE, était inférieure à la charge d'entretien effective.

Il estime, au contraire, que cet article viserait 20 % de l'ensemble des revenus, de sorte qu'il devrait être interprété en ce sens que la charge supportée effectivement est supérieure à 20 % de sa pension CE majorée du montant net de sa pension néerlandaise.

Selon le requérant, la virgule figurant, dans le texte néerlandais, après le mot « bezoldiging » (rémunération) servirait à marquer un temps d'arrêt dans la phrase et n'empêcherait pas que les 20 % soient calculés sur la rémunération et sur la majoration éventuelle.

Cette interprétation aurait le mérite d'être plus conforme au but de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut. La notion déterminante serait, en effet, celle de « lourdes charges » et le seul critère objectif pour déterminer s'il

existe de lourdes charges serait la relation entre l'obligation alimentaire et le montant global des revenus. En se contentant de 20 % de la rémunération communautaire, tout en prenant en considération les autres revenus à concurrence de 100 %, on introduirait un élément arbitraire, l'origine des revenus.

Le requérant renvoie à l'arrêt de la Cour du 7 juin 1972 (affaire 46-71, Brandau/Conseil, Recueil 1972, p. 37), selon lequel, pour la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, l'administration devrait s'inspirer de « considérations d'équité ».

Le requérant fait valoir que la Commission aurait violé tant la lettre que le but de l'article 1, paragraphe 4, des dispositions d'exécution. Il estime, notamment, que la Commission n'aurait pas tenu compte des lourdes charges supportées par lui en raison de l'obligation alimentaire qui lui est imposée, la charge qu'il supporte effectivement devant être considérée comme lourde.

Il soutient, enfin, que la Commission aurait violé des principes généraux du droit communautaire, en particulier le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires. La Commission aurait l'obligation de veiller à ce que l'assimilation prévue par l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII soit accordée à chaque fonctionnaire lorsque la charge qu'il supporte est supérieure à 20 % du montant global de ses revenus, quelle qu'en soit l'origine.

Il renvoie aussi aux principes de sécurité juridique et d'équité, généralement reconnus en droit communautaire. A cet égard, il fait valoir que la Commission lui aurait refusé la prorogation de l'assimilation accordée antérieurement, et cela malgré le fait que le montant global de ses revenus a diminué de près de moitié. A cette circonstance s'ajouterait que la Commission n'aurait pas pris en considération que l'ex-épouse du requérant, en raison de la suppression de l'allocation allouée au requérant en vertu de l'assimilation, n'a pu rester affiliée au régime communautaire d'assurance maladie et qu'elle a dû, de ce fait, s'assurer elle-même ; les coûts de ces contrats d'assurance auraient, à leur tour, été mis à la charge du requérant. (La rente alimentaire aurait conséquemment été portée, à partir du 1er mai 1973, à 864 florins par mois.)

Le requérant évoque enfin la manière dont sa demande et sa réclamation auraient été traitées par la Commission, ce qui lui aurait occasionné des frais inutiles et l'aurait soumis à une tension psychique ; la Commission n'aurait pas donné suite à sa promesse explicite de faire parvenir à temps au requérant une réponse motivée. Le requérant estime qu'en raison de ces faits, il existe des motifs de condamner la Commission aux dépens pleins et entiers de cette procédure.

De l'avis de la *Commission,* le présent litige aurait essentiellement pour objet l'interprétation de l'article 1, paragraphe 4, premier alinéa, des dispositions générales d'exécution de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut. La Commission estime, en relation avec une détermination plus circonstanciée de la notion de « lourdes charges », qu'il y aurait lieu, conformément aux dispositions générales d'exécution, de prendre en considération le montant total net des revenus autres que la rémunération communautaire (en l'espèce, la pension CE), et non seulement un cinquième de ces revenus extérieurs. Cette interprétation restrictive ne serait pas seulement en accord avec le sens de la disposition restrictive de base qu'est le paragraphe 4 de l'article 2 de l'annexe VII du statut, elle s'appuierait aussi sur l'articulation logique du texte : en néerlandais, le membre de phrase « eventueel vermerderd . . . » (majorée le cas échéant) venant après une virgule se rapporte aux « 20 % . . . van het belastbare bedrag van (de) bezoldiging » (20 % du montant imposable de [la] rémunération) du fonctionnaire. De plus, il apparaîtrait à la fois équitable et normal qu'un fonctionnaire européen, qui dispose d'autres revenus,

commence par utiliser ceux-ci avant de réclamer une allocation familiale qui a, par essence, un caractère exceptionnel — caractère exceptionnel qui ressortirait nettement de l'arrêt précité de la Cour du 7 juin 1972. La notion de « lourdes charges » devrait nécessairement être vue en rapport avec l'existence éventuelle de « revenus autres » que la rémunération (ou la pension) communautaire, et un tel mode d'appréciation serait tout à fait compatible avec les « considérations d'équité » invoquées.

Selon la Commission, c'est à tort que le requérant invoquerait en l'espèce des principes généraux du droit communautaire. Il s'agirait de décider si l'administration a, dans un cas particulier, fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, et nullement de rechercher en dehors des textes statutaires, voire même à l'encontre de ces textes, une base pour pouvoir maintenir le bénéfice d'une allocation de nature exceptionnelle.

Enfin, la Commission fait valoir que le problème des dépens ne saurait être réglé indépendamment de la solution du litige.

Attendu que les parties ont renoncé à plaider oralement.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 octobre 1974.

En droit

1 Attendu que le recours vise à l'annulation de la décision du 18 avril 1973, par laquelle la Commission a rejeté la demande du requérant tendant à l'assimilation de son épouse divorcée à un enfant à charge, conformément à l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires ;

2 attendu que l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires dispose :

« Peut être exceptionnellement assimilée à l'enfant à charge par décision spéciale et motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination, prise sur la base de documents probants, toute personne à l'égard de laquelle le fonctionnaire a des obligations alimentaires légales et dont l'entretien lui impose de lourdes charges. »

3 que la Commission a adopté une réglementation fixant les modalités d'application de cette disposition (ci-après réglementation d'application) ;

4 que, d'après l'article 1 de cette réglementation, « pour qu'une autre personne puisse être assimilée à un enfant à charge, il est nécessaire que les conditions suivantes soient réunies :

.....

4) Le fonctionnaire doit apporter la preuve qu'il consacre à l'entretien de cette personne une somme égale au moins à 20 % du montant imposable de sa rémunération majorée le cas échéant du montant net des autres revenus du fonctionnaire.

. . . . . »

5 attendu que la Commission a rejeté la demande du requérant tendant à l'application de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, au motif qu'il ne remplirait pas les conditions prévues par les dispositions de l'article 1, paragraphe 4, de la réglementation d'application ;

6 que la Commission a interprété cette disposition en ce sens que la charge supportée par le demandeur ne doit pas être inférieure à un montant constitué par la somme de 20 % de sa rémunération communautaire et de la totalité de ses revenus extra-communautaires ;

7 que le requérant a contesté cette interprétation et soutenu que la disposition litigieuse doit être interprétée en ce sens que la charge ne doit pas être inférieure à 20 % du montant global de l'ensemble des revenus du fonctionnaire, indépendamment de leurs sources ;

8 qu'il est constant que le requérant remplit les conditions prévues par la disposition en question si sa propre interprétation est correcte ;

9 attendu que, dès lors, la solution du litige dépend de l'interprétation à donner à l'article 1, paragraphe 4, de la réglementation d'application ;

10 qu'en raison de divergences entre les diverses versions linguistiques de ce texte, il ne se prête pas à une interprétation claire et uniforme sur le point contesté;

11 qu'il faut, dès lors, l'interpréter en fonction tant de la finalité que de l'économie générale de la réglementation concernant l'assimilation d'une autre personne à un enfant à charge ;

12 qu'à cet égard, il importe de constater que l'assimilation à un enfant à charge a un caractère exceptionnel, souligné par le texte même de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, qui dispose que l'assimilation ne se fait « qu'exceptionnellement » et « par décision spéciale et motivée » ;

13 que les conditions prévues pour qu'une autre personne puisse être assimilée à un enfant à charge doivent, dès lors, être interprétées strictement ;

14 qu'il paraît conforme au but de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut que l'intéressé utilise d'abord ses ressources extra-communautaires pour couvrir ses obligations alimentaires légales avant de pouvoir prétendre à un avantage communautaire exceptionnel, ce qui implique que ces ressources doivent peser avec la totalité, et non seulement une fraction, de leur montant dans le calcul de la somme par laquelle est mesurée l'obligation alimentaire pour déterminer si elle constitue une charge lourde au sens de la disposition citée ;

15 que l'article 1, paragraphe 4, de la réglementation d'application, ainsi interprété, affectant toutes personnes tombant sous son application selon des critères objectifs et justifiés, n'est pas incompatible avec le principe général de l'égalité de traitement des fonctionnaires ou avec d'autres principes généraux de droit, invoqués par le requérant ;

16 que le recours doit, dès lors, être rejeté comme non fondé ;

Sur les dépens

17 Attendu que le requérant a succombé en son recours ;

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

19 que, 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 Kutscher Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 21 novembre 1974.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre
Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 10 OCTOBRE 1974

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

M. Moulijn, ancien administrateur principal à la Commission de la Communauté économique européenne, a été admis à la retraite le 1er mars 1973. Il bénéficie d'une pension d'ancienneté communautaire à laquelle s'ajoute d'ailleurs, puisqu'il avait été également fonctionnaire de l'État néerlandais, une pension nationale.

M. Moulijn est divorcé depuis 1965. Le tribunal des Pays-Bas qui a prononcé ce divorce l'a condamné à payer à son ancienne épouse une pension alimentaire mensuelle de 700 florins, portée à 784 florins en 1968.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires :

« Peut être exceptionnellement assimilée à l'enfant à charge par décision spéciale et motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination, prise sur la base de documents probants, toute personne à l'égard de laquelle le fonctionnaire a des obligations alimentaires légales et dont l'entretien lui impose de lourdes charges ».

M. Moulijn a demandé à la Commission d'assimiler son ex-épouse à un enfant à charge au sens de cette disposition statutaire.

Après avoir essuyé plusieurs refus, il a finalement obtenu satisfaction en 1969 et d'ailleurs avec effet rétroactif à compter de décembre 1965, époque du divorce.

Mais, en 1973, après un nouvel examen du problème, la Commission a mis fin au service de l'indemnité pour enfant à charge en se fondant sur l'article 1, paragraphe 4, alinéa 1, des dispositions prises pour l'exécution de l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, disposition qui prévoit que :

« Le fonctionnaire doit apporter la preuve qu'il consacre à l'entretien de cette personne une somme égale au moins à 20 % du montant imposable de sa rémunération majorée le cas échéant du montant net des autres revenus du fonctionnaire ».

En effet, dans sa lettre du 18 avril 1973 qui constitue la décision attaquée, la Commission a tout d'abourd énuméré les ressources de M. Moulijn, comparativement à la charge de la pension alimentaire dont il est légalement redevable à son ex-épouse.

Elle a constaté que le montant imposable de la pension d'ancienneté communautaire dont jouit le requérant s'élève à 24 053 francs belges ; que celui-ci dis-