CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 29 MAI 1980

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Il nous faut, Messieurs, tout d'abord exposer la réglementation minutieuse, en cause dans la présente affaire. Nous nous excusons d'abuser de votre patience.

I — Aux termes de l'article 3 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, dans la version du règlement du Conseil n° 2278/69 du 13 novembre 1969:

«Le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire d'un montant égal aux frais effectifs de scolarité engagés par lui dans la limite d'un plafond mensuel de 1 250 francs belges pour chaque enfant à charge au sens de l'article 2, paragraphe 2, fréquentant régulièrement et à temps plein un établissement d'enseignement.

Le droit à l'allocation prend naissance le premier jour du mois au cours duquel l'enfant commence à fréquenter un établissement d'enseignement primaire, pour expirer à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 26 ans.

Le plafond mentionné au premier alinéa est porté à 2 500 francs belges pour le fonctionnaire bénéficiaire de l'indemnité de dépaysement dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 km d'une école européenne.»

Toutefois, par règlement n° 1473/72 du Conseil, ce dernier alinéa a été remplacé par le texte suivant:

«Le plafond mentionné au premier alinéa est porté à 3 129 francs belges pour le fonctionnaire bénéficiaire de l'indemnité de dépaysement, dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 km:

— d'une école européenne ou

— d'un institut d'enseignement de niveau universitaire de son pays d'origine, à condition que l'enfant fréquente effectivement un institut d'enseignement du niveau universitaire distant d'au moins 50 km du lieu d'affectation.»

Par règlement n° 711/75 du Conseil du 18 mars 1975, ce texte a, une nouvelle fois, été remplacé, à partir du 1er mars 1975, par le texte suivant:

«Le plafond mentionné au premier alinéa est doublé pour:

— le fonctionnaire dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 km 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 km du lieu d'affectation;

— le fonctionnaire dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 km d'un établissement d'enseignement supérieur du pays de sa nationalité et de sa langue, à condition que l'enfant fréquente effectivement un établissement d'enseignement supérieur distant d'au moins 50 km du lieu d'affectation et que le fonctionnaire soit bénéficiaire de l'indemnité de dépaysement; cette dernière condi-

tion n'est pas requise s'il n'y a pas un tel établissement dans le pays de la nationalité du fonctionnaire».

Anticipant sur cette modification, la Commission des Communautés européennes avait arrêté, à partir du 1er mars 1975, des «Dispositions générales d'exécution relatives à l'octroi de l'allocation scolaire», qui n'ont cependant été publiées que le 2 mai 1977 dans le n° 153 des «Informations administratives». L'article 4 de ces dispositions, relatif à l'enseignement primaire et secondaire, dispose dans son paragraphe 5:

«Sur présentation des pièces justificatives, le fonctionnaire a droit au remboursement des frais visés à l'article 3 (c'est-à-dire les frais de scolarité effectifs, y compris les frais résultant de la participation de l'enfant à des classes de plein air) 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 km 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.»

Cette précision a été incorporée à l'article 20 du règlement du Conseil n° 912/78 du 2 mai 1978, entré en vigueur le 4 mai suivant, qui a remplacé le premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 par le texte suivant:

«— Le fonctionnaire dont le lieu d'affectation est distant d'au moins 50 km:

— 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 montant de 3 093 francs belges a été porté à 3 302 francs, avec effet au 1er juillet 1978, par le règlement n° 3084/78 du Conseil du 21 décembre 1978.

Ces modifications répétées montrent que les auteurs du statut ont cherché pendant longtemps une solution appropriée pour les cas justifiant un doublement du plafond de l'allocation scolaire.

II — Le requérant, ressortissant britannique et fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, bénéficie de l'indemnité de dépaysement; il a plusieurs enfants, dont une fille, Caroline, née le 11 février 1960, qui a fréquenté en 1975-1976 la British School of Brussels, où elle a obtenu, à la fin du premier cycle d'enseignement dispensé par cet établissement, le «General Certificate of Education at Ordinary Level».

Tout comme l'École européenne de Bruxelles, cet établissement dispense un enseignement de type académique qu'il est convenu d'appeler l'enseignement secondaire. Au titre de la scolarisation de sa fille, l'intéressé ne bénéficiait que de l'allocation au taux simple, car l'établissement d'enseignement de sa langue auquel il avait — fort légitimement — préféré envoyer sa fille n'était pas distant de plus de 50 km de son lieu d'affectation.

A la rentrée de septembre 1976, l'intéressé et son épouse, auxquels il avait été conseillé de faire suivre à leur fille un autre type d'enseignement mieux adapté à ses capacités, l'ont envoyée fréquenter les cours de ce que l'avocat assistant la Commission appelle une «école de cuisine», mais que, pour notre part, nous préférons qualifier d'«école hôtelière», la «Leith's School of Food and Wine» de Londres. Cet établissement privé délivre, après un an de scolarité, le «Diploma of Food and Wine». Il dispense donc un enseignement technique ou professionnel.

Comme l'intéressé continuait de ne percevoir pour sa fille que l'allocation scolaire au taux simple, alors que les frais exposés par la fréquentation de la Leith's School dépassaient ce plafond, il présenta à la Commission, le 7 mars 1977, au titre de l'article 90 du statut, une demande tendant à ce qu'il soit reconnu que, pour l'année scolaire 1976-1977, sa fille fréquentait un établissement d'enseignement supérieur au sens du second tiret du troisième alinéa de l'article 3.

Subsidiairement, il contestait le fait que l'administration continuât à lui payer la même allocation scolaire au taux simple que celle qui lui était versée lorsque sa fille fréquentait le British School à Bruxelles. Ce dernier chef de demande paraissait sous-entendre que l'intéressé entendait se prévaloir accessoirement du premier tiret du troisième alinéa de l'article 3.

Le 19 juillet 1977, le chef de la Division «Droits individuels et privilèges», se référant aux «Conclusions des chefs d'administration», répondit à l'intéressé qu'il «ne pouvait que constater que les cours que suivait sa fille à la Leith's School ne répondaient à aucun des critères» retenus par l'administration pour définir la notion d'«enseignement supérieur». Cette note ne prenait pas position sur le point subsidiaire de la demande de l'intéressé.

Le même jour, le requérant introduisit une réclamation au sens de l'article 90 contre le rejet implicite de sa demande du 7 mars 1977, en invitant la Commission à reconnaître qu'il avait droit, pour sa fille, au doublement du plafond de l'allocation scolaire, que ce fût sur la base de l'article 5 des dispositions générales d'exécution du 2 mai 1977 (c'est-à-dire au titre de l'enseignement supérieur) ou de l'article 4, paragraphe 5, de ces mêmes dispositions (fréquentation, pour des raisons pédagogiques impérieuses, d'un établissement d'enseignement de la langue de l'enfant, distant d'au moins 50 km du lieu d'affectation du fonctionnaire).

Le 27 février 1978, le membre de la Commission chargé des questions de personnel rejeta cette réclamation en reprenant pour l'essentiel les arguments exposés à cette même date par le chef de la Division «Droits individuels et privilèges»: la formation suivie par Caroline à l'école hôtelière ne pouvait être considérée comme un cours d'enseignement supérieur.

Pas plus que la note du 19 juillet 1977, la lettre du 27 février 1978 ne prenait position sur le droit à l'allocation scolaire au titre de l'article 4, paragraphe 5, des dispositions générales d'exécution ou du premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 de l'annexe VII, applicable depuis le 1er mars 1975.

Le 16 juin 1978, après avoir consulté un avocat «européen» et constatant que la Commission avait rejeté, le 27 février 1978, sa demande tendant à obtenir le bénéfice du doublement de l'allocation au titre de l'enseignement supérieur suivi par sa fille, l'intéressé a présenté à la Commission une nouvelle demande au titre de l'article 90, basée sur les mêmes faits, en vue d'obtenir le versement de l'allocation double pour l'enseignement suivi par sa fille au cours de l'année 1976-1977 en Angleterre.

Cette demande a été rejetée le 6 octobre 1978 par le chef de la Division «Droits individuels et privilèges», devenu depuis lors chef de cabinet adjoint du membre de la Commission chargé des questions de personnel.

Se fondant sur l'article 4, paragraphe 5, des dispositions générales d'exécution,

celui-ci regrettait de ne pouvoir donner une réponse favorable à la demande de l'intéressé, *«à moins qu'il n'apporte une preuve appropriée* pour montrer que des raisons pédagogiques impérieuses l'avaient obligé à envoyer sa fille dans une école autre que l'école européenne ou la British School à Bruxelles durant la période en question».

Contre ce refus d'octroi du bénéfice de l'allocation au titre du premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 de l'annexe VII, en combinaison avec le paragraphe 5 de l'article 4 des dispositions générales d'exécution, l'intéressé a présenté, le 6 ou le 8 décembre 1978, une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut au commissaire chargé des questions de personnel.

Il y fut répondu le 26 mars 1979 par le Directeur général du personnel et de l'administration que les arguments supplémentaires avancés dans la seconde réclamation du requérant du 8 décembre 1978 avaient «tous été pris en considération tant par le service juridique que par la Direction générale IX au moment où il avait introduit sa première réclamation» le 19 juillet 1977, et qu'il n'avait pas été considéré qu'ils fussent susceptibles de justifier le versement de l'allocation double.

Par requête enregistrée le 22 juin 1979, l'intéressé vous demande d'annuler tant la décision explicite du 6 octobre 1978 rejetant sa demande du 16 juin 1978 que la réponse explicite du 26 mars 1979 rejetant sa réclamation du 6 décembre 1978.

La Commission conclut au rejet du recours comme irrecevable et, en tout cas, comme non fondé.

III — A supposer que la réponse du Directeur général du personnel et de l'administration du 26 mars 1979 ait été formulée par l'autorité compétente, elle a un caractère purement confirmatif et le recours nous paraît donc irrecevable sur ce point.

Il n'en va pas de même du recours en tant que dirigé contre le rejet opposé au requérant le 6 octobre 1978 par le chef de la Division «Droits individuels et privilèges». A cette date, pour la première fois, ce fonctionnaire prenait explicitement position sur la demande subsidiaire formulée par le requérant le 7 mars 1977 en en examinant les mérites; ce rejet n'est donc pas une simple confirmation de la décision du 19 juillet 1977.

Certes, la demande d'allocation double au titre de l'enseignement dans un établissement de la langue maternelle de l'enfant avait été présentée, bien qu'en termes peu clairs, dès le 7 mars 1977. Comme le chef de division n'avait pris position le 19 juillet 1977 que sur la demande d'allocation fondée sur la fréquentation d'un établissement d'enseignement supérieur, la demande d'attribution de cette allocation sur le fondement de la fréquentation d'un établissement d'enseignement de la langue maternelle aurait dû être réputée implicitement rejetée à l'expiration d'un délai de 4 mois, soit le 7 juillet 1977, et il appartenait au requérant d'introduire une réclamation contre cette décision implicite de rejet dans un délai de 3 mois, soit avant le 7 octobre 1977. C'est ce qu'il a fait le 19 juillet 1977. Si, dans un nouveau délai de 4 mois, soit avant le 7 novembre 1977, aucune réponse n'avait été fournie à cette réclamation, il disposait d'un délai de 3 mois, soit jusqu'au 9 février 1978, pour saisir la Cour.

Au lieu de le faire, il a soumis, le 16 juin 1978, selon ses propres termes, une demande réitérée tendant au même but. En droit strict, une telle demande serait tardive.

Nous ne vous proposerons cependant pas de faire preuve d'une telle rigueur. La Commission s'est du reste abstenue de soulever l'exception d'irrecevabilité du recours par acte séparé.

Si la lettre du requérant du 16 juin 1978 constitue incontestablement une demande réitérée en ce qui concerne l'attribution de l'allocation au titre de l'enseignement supérieur, on peut considérer que la demande sur le fondement du premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 de l'annexe VII n'a été clairement formulée qu'à cette date. Cette demande n'a vraiment fait l'objet d'un examen par le chef de division que le 6 octobre 1978. Surtout, elle n'a *pas* été rejetée à cette occasion et le dialogue restait ouvert puisque ce fonctionnaire, comme nous l'avons dit, invitait le requérant à rapporter la preuve des raisons pédagogiques justifiant la fréquentation de l'établissement de Londres.

Il s'agit là d'une invitation de l'autorité compétente en matière de droits individuels donnant à penser que le dossier n'était pas clos à cette date. Cette décision apporte un élément nouveau; elle était de nature à préserver le délai de recours contentieux et à permettre à l'intéressé de formuler une nouvelle réclamation au sens de l'article 90 du statut. Cette nouvelle réclamation ayant été enregistrée le 8 décembre 1978, le requérant avait jusqu'au 6 juillet pour vous saisir si, avant le 6 avril 1979, aucune réponse n'avait été fournie à cette réclamation.

Nous vous proposerons donc d'entrer dans l'examen du fond.

IV — Le libellé du premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 de l'annexe VII, applicable pendant la période 1976-1977, ne fait aucune allusion au type d'enseignement dispensé dans l'établissement de sa langue que fréquente l'enfant. L'expression «établissement d'enseignement» ne saurait donc être restreinte aux établissements secondaires. Le statut ne fait pas de distinction, à bon droit nous semble-t-il, entre l'enseignement de type académique et l'enseignement de type technique, pratique ou professionnel.

Ses auteurs n'ont ainsi nullement exclu que tout enfant puisse suivre, *dans sa langue,* même un enseignement de type professionnel ou technique. Il est parfaitement légitime que certains enfants, même si leurs parents sont fonctionnaires européens, puissent recevoir, au moins jusqu'à l'âge de 18 ans (cf. article 2, paragraphe 3 *b)* de l'annexe VII), une formation professionnelle et la fréquentation d'un établissement d'enseignement dispensant une telle formation, tout comme celle d'un établissement d'enseignement secondaire ouvre droit au doublement du plafond de l'allocation «scolaire» lorsqu'elle est effectuée dans un établissement d'enseignement de la langue de l'enfant distant d'au moins 50 km du lieu d'affectation du fonctionnaire.

Le texte en vigueur à l'époque ne faisait pas non plus allusion à l'existence de raisons pédagogiques impérieuses. Cette condition, en elle-même légitime, n'a été expressément introduite qu'en 1978. Elle ne pouvait donc être opposée au requérant par un texte qui n'a été publié que le 2 mai 1977, même s'il porte qu'il rétroagit au 1er mars 1975, et c'est pourquoi il n'en a été pour la première fois question que dans la note du 6 octobre 1978.

Il est exact que l'autorité compétente est en droit de modifier à tout moment les règles du statut conformément à l'intérêt du service, mais à la condition que cette modification n'ait pas de portée *rétroactive* au détriment des agents. Si les fonctionnaires et agents ne s'insurgent pas contre la rétroactivité des augmentations de traitement, c'est que cette rétroactivité ne les lèse pas; ils se plaignent même souvent du caractère insuffisant de cette rétroactivité qui ne compenserait que partiellement l'augmentation du coût de la vie. Il est compréhensible qu'il en aille autrement d'une mesure comportant un traitement moins favorable.

On ne saurait non plus alléguer que la charge financière qu'entraîne la formation des enfants serait compensée par l'octroi de l'indemnité de dépaysement: cette indemnité est accordée aux fonctionnaires, même s'ils ne sont pas mariés et même s'ils n'ont pas d'enfant.

Bien que les auteurs du règlement n° 711/75 du 18 mars 1975 fussent sûrement au courant des dispositions générales d'exécution arrêtées par la Commission, il n'est nullement fait mention de l'existence de «raisons pédagogiques impérieuses dûment justifiées» dans le texte qu'ils ont arrêté à cette date. Nous observerons à cet égard que, dans une note IX/1674/76/F, dont il a été question dans l'affaire Woehrling, sur laquelle vous avez statué par arrêt du 31 mai 1979 (Recueil, p. 1961 et suiv.), le président de la Commission, constate que l'article 3, alinéa 3, de l'annexe VII (dans la version postérieure au 18 mars 1975) est «ambigu» et que le Service juridique, après avoir souligné les difficultés qui découleraient d'une interprétation littérale de cet article, admet le bien-fondé d'une interprétation basée sur la comparaison entre l'ancien (libellé du règlement du Conseil n° 1473/72 du 30. 6. 1972) et le nouveau texte et sur l'intention des auteurs de ce dernier, qui n'a pas été de limiter les avantages pécuniaires accordés en cas d'éloignement d'une école européenne, mais d'étendre ces avantages à certaines autres situations (notamment au cas de l'établissement du CCR à Geel, où il existe une École européenne).

Avant le 4 mai 1978, date d'entrée en vigueur de la version actuelle de l'article 3, alinéa 3, de l'annexe VII, le requérant n'avait pas, à justifier que sa fille ne pouvait plus fréquenter l'École européenne puisque la Commission avait elle-même reconnu que la fréquentation en 1975-1976 de la British School à Bruxelles lui donnait droit à l'allocation scolaire simple. Après avoir passé le «General Certificate of Education at Ordinary Level», sa fille, à 16 ans révolus, ne pouvait plus continuer de fréquenter cet établissement puisque ce certificat est précisément délivré aux enfants qui, ayant accompli un cycle complet correspondant à la première partie de l'enseignement secondaire et se terminant généralement à l'âge de 16 ans, ne peuvent plus suivre, par définition, l'enseignement dispensé par cette école.

Même sur ce terrain des raisons pédagogiques impérieuses, le requérant a au moins apporté un commencement de preuve. Pour mettre en doute le caractère impérieux de ces raisons, l'avocat

assistant la Commission assure que le fait que les cours, essentiellement pratiques, d'une «école de cuisine» soient dispensés dans une langue autre que la langue maternelle de l'enfant ne tire guère à conséquence. Il nous paraît au contraire que l'usage de la langue maternelle peut être tout aussi nécessaire dans une école hôtelière, ne serait-ce que pour comprendre les recettes de cuisine ou les modes d'emploi: le langage gastronomique a aussi ses subtilités.

Il était donc légitime que certains enfants de fonctionnaires européens puissent recevoir, au moins jusqu'à 18 ans, une formation professionnelle donnant droit, dans les conditions prévues par le premier tiret du troisième alinéa de l'article 3 de l'annexe VII (version 1975), au bénéfice d'une double allocation scolaire. Le requérant était en droit d'obtenir, pour la formation suivie par sa fille à Londres en 1976-1977, l'allocation scolaire double, à moins qu'il ne soit prouvé que sa fille pouvait suivre ce type de formation dans un établissement d'enseignement *de sa langue* distant de moins de 50 km de Bruxelles.

Compte tenu de l'ambiguïté des termes de la demande originaire du requérant, nous estimons toutefois qu'il n'y pas lieu de faire droit à ses conclusions tendant au paiement des intérêts au taux de 8 % sur la somme correspondant au double de l'allocation depuis le jour de son exigibilité jusqu'au jour de son paiement effectif.

Nous concluons à l'annulation de la décision du 6 octobre 1978 et à ce que les dépens soient mis à la charge de la Commission.