

tient pas au Tribunal d'élargir l'interprétation juridique des termes précis utilisés par les dispositions en cause afin d'inclure dans la notion de mariage des situations de cohabitation ou de concubinage. Toute extension de cette notion entraînerait une modification des bases juridiques sur lesquelles ces dispositions sont fondées, avec les conséquences juridiques et financières importantes qui en résulteraient tant pour les Communautés

que pour les tiers. Une modification de cette ampleur ne saurait être opérée que par le législateur communautaire, s'il l'estime nécessaire.

2. Le devoir de sollicitude ne saurait conduire l'administration à donner à une disposition communautaire une interprétation qui irait à l'encontre des termes précis de cette disposition.

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

17 juin 1993 *

Dans l'affaire T-65/92,

Monique Arauxo-Dumay, veuve de Louis Dumay, ancien fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Saint-Flovier (France), représentée par M^e Georges Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Joseph Griesmar, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Nicola Anecchino, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes, portée à la connaissance de la requérante par lettre du 16 décembre 1991, lui refusant le bénéfice d'une pension de veuve et ayant pour conséquence

* Langue de procédure: le français.

additionnelle le retrait de la couverture du régime commun d'assurance maladie à compter du 1^{er} avril 1992,

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

composé de MM. C. W. Bellamy, président, H. Kirschner et A. Saggio, juges,
greffier: M. J. Palacio González, administrateur

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 23 mars 1993,
rend le présent

Arrêt

Les faits à l'origine du recours

- 1 La requérante, M^{me} Monique Arauxo-Dumay, de nationalité belge, est la veuve de M. Louis Dumay, lui-même ressortissant belge, qui est décédé le 1^{er} décembre 1991. Du 1^{er} mars 1964 au 30 septembre 1986, M. Dumay a été fonctionnaire de la Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique, puis de la Commission des Communautés européennes. Au 1^{er} octobre 1986, M. Dumay a fait l'objet, à sa demande, d'une mesure de cessation définitive de fonctions en vertu des dispositions du règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3518/85 du Conseil, du 12 décembre 1985, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (JO L 335, p. 56, ci-après « règlement n° 3518/85 »).
- 2 Pendant la période allant du 1^{er} octobre 1986 à la date de son décès, M. Dumay a perçu, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3518/85, une indem-

nité mensuelle égale à 70 % de son traitement de base dont était déduite, par application des dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85 et de l'article 83, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut »), une contribution au financement du régime statutaire de pensions, calculée sur la base du traitement afférent à son grade et à son échelon.

- 3 M. Dumay avait contracté un premier mariage en 1952, mais a vécu maritalement avec la requérante à partir du début des années 1980. Il a introduit une demande de séparation d'avec sa première épouse dès 1981; néanmoins, ce n'est que le 10 juillet 1989 qu'a été transcrit sur les registres de l'état civil le jugement prononçant son divorce, intervenu le 3 avril 1989.
- 4 Le 27 juillet 1989, M. Louis Dumay a épousé la requérante, avec qui il n'avait cessé de cohabiter entre-temps. Ce mariage n'avait donc duré qu'un peu plus de deux ans et quatre mois lors du décès de M. Dumay.
- 5 A la suite du décès de M. Dumay, la requérante a été informée des conséquences de celui-ci sur ses droits par une lettre du 16 décembre 1991, émanant du chef de l'unité « pensions et relations avec les anciens » de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission. Cette lettre précisait, notamment:

« Je suis au regret de vous informer que la durée de votre mariage étant inférieure à cinq ans, vous ne pouvez bénéficier d'une pension de veuve. Ceci implique également que vous ne pouvez plus être couverte par la caisse de maladie communautaire et ce à compter du 1^{er} avril 1992. »

- 6 Le 9 mars 1992, la requérante a introduit une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre la décision contenue dans cette lettre. Elle n'a reçu aucune réponse à cette réclamation.

La procédure

- 7 Dans ces circonstances, la requérante a introduit devant le Tribunal, d'une part, une demande d'assistance judiciaire gratuite au titre de l'article 94 du règlement de procédure du Tribunal, enregistrée au greffe du Tribunal le 15 septembre 1992, et, d'autre part, le présent recours, enregistré au greffe le 5 octobre 1992.
- 8 Par ordonnance du 24 novembre 1992, le Tribunal (quatrième chambre) a admis la requérante au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite.
- 9 La procédure écrite a suivi un cours normal. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables, mais de demander, néanmoins, aux parties de préciser, lors de l'audience, leur position quant aux dispositions statutaires applicables en l'espèce.
- 10 La procédure orale s'est déroulée le 23 mars 1993. Les représentants des parties ont été entendus en leur plaidoirie et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

Conclusions des parties

- 11 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours recevable et fondé;
- en conséquence, annuler la décision de la Commission, portée à la connaissance de la requérante par lettre du 16 décembre 1991, lui refusant le bénéfice d'une pension de veuve et ayant pour conséquence le retrait de la couverture du régime commun d'assurance maladie à compter du 1^{er} avril 1992;
- condamner la défenderesse à l'ensemble des dépens.

La partie 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

- 12 A l'appui de ses conclusions, la requérante fait valoir deux moyens tirés, l'un, de la violation des dispositions du statut et, l'autre, de la violation du devoir de sollicitude.

Sur le premier moyen, tiré de la violation des dispositions du statut

Arguments des parties

- 13 La requérante souligne, liminairement, que son mari était tenu de cotiser au régime des pensions et que l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85 permet l'acquisition de nouveaux droits à pension, incitant ainsi les fonctionnaires à solliciter une mesure de cessation de fonctions (voir les arrêts du Tribunal du 22 novembre 1990, Lestelle/Commission, T-4/90, Rec. p. II-689, points 38 à 40 et 43, et du 27 novembre 1991, Generlich/Commission, T-21/90, Rec. p. II-1323, points 37 et 40). Le législateur communautaire aurait donc eu pour souci de ne pas priver des avantages liés au régime des pensions les fonctionnaires bénéficiant d'une mesure de cessation de fonctions.
- 14 En ce qui concerne les dispositions applicables, la requérante a fait valoir dans sa requête que les articles 17 bis et 20 de l'annexe VIII du statut sont applicables à son cas. Ledit article 17 bis prévoit que

« ... la veuve d'un ancien fonctionnaire ayant fait l'objet d'un retrait d'emploi ou d'une mesure de cessation de fonctions au titre des règlements (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68, (Euratom, CECA, CEE) n° 2530/72 ou (CECA, CEE, Euratom) n° 1543/73 et décédé alors qu'il était bénéficiaire d'une indemnité mensuelle au titre de ... l'un ou l'autre desdits règlements, a droit, pour autant

qu'elle ait été son épouse un an au moins au moment où l'intéressé a cessé d'être au service d'une institution, à une pension de veuve égale à 60 % de la pension d'ancienneté dont aurait bénéficié son mari... ».

L'article 20 de l'annexe VIII du statut prévoit:

« La condition d'antériorité prévue aux articles 17 bis, 18, 18 bis et 19 ne joue pas si le mariage, même contracté postérieurement à la cessation d'activité du fonctionnaire, a duré au moins cinq ans. »

- 15 La requérante admet que ni la condition d'antériorité relative à l'existence d'un mariage d'une durée minimale d'un an à la date de cessation des fonctions, prévue par l'article 17 bis de l'annexe VIII du statut, ni celle relative à l'existence d'un mariage d'une durée minimale de cinq ans à la date du décès, prévue par l'article 20 de la même annexe, n'est satisfaite si l'on s'en tient au sens juridique du terme « épouse », mais affirme que la cohabitation durable qui a existé entre elle et M. Dumay, depuis au moins 1982, permet d'établir une situation de fait répondant à l'une ou l'autre condition. Elle fait valoir qu'elle aurait épousé M. Dumay beaucoup plus tôt sans la vive opposition au divorce manifestée par sa première épouse.
- 16 A l'appui de son argument sur la prise en compte de ces circonstances de fait, la requérante cite différentes dispositions du droit belge qui reconnaîtraient certains effets juridiques à l'union libre. Ces dispositions du droit belge concerneraient, notamment, la filiation des enfants, la sécurité sociale, la définition de la notion de chef de ménage, le droit aux arrérages de pension non payés à un bénéficiaire décédé, le calcul d'une pension d'entretien pour enfant et la naissance d'une obligation naturelle d'entretien entre concubins.
- 17 Par ailleurs, la règle en droit belge serait que, pour que le conjoint survivant d'un travailleur salarié puisse prétendre à une pension de survie, le mariage doit avoir duré au moins un an avant le décès. L'exigence d'une antériorité de cinq ans, prévue par le statut, serait donc discriminatoire dans la mesure où elle refuserait à la requérante le bénéfice d'une pension à laquelle elle aurait eu droit en vertu du régime belge.

18 Dans sa défense, la partie défenderesse a rappelé que, selon l'arrêt du Tribunal du 8 mars 1990, Schwedler/Parlement (T-41/89, Rec. p. II-79, point 23), les dispositions communautaires ouvrant droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement.

19 Elle a fait observer, ensuite, que la position de la requérante est réglée expressément par l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 3518/85, aux termes duquel

« ... le conjoint survivant d'un ancien fonctionnaire, décédé alors qu'il était bénéficiaire de l'indemnité mensuelle prévue au paragraphe 1, a droit, pour autant qu'il ait été son conjoint pendant un an au moins au moment où l'intéressé a cessé d'être au service d'une institution, à une pension de survie... ».

et que ce paragraphe ne contient aucune disposition dérogatoire équivalente à celle de l'article 20 de l'annexe VIII du statut.

20 La partie défenderesse note que la requérante ne conteste pas ne pas remplir les conditions de cette disposition, ni celles des articles 17 bis et 20 de l'annexe VIII du statut, même si l'on considère, par une interprétation large, que ces derniers articles, quoique ne visant pas le règlement n° 3518/85, puissent s'appliquer en l'espèce.

21 Elle nie, par ailleurs, la pertinence des considérations avancées par la requérante en ce qui concerne sa situation de fait. Les dispositions pertinentes, en se référant à la notion de conjoint, seraient tout à fait claires et il ne serait pas possible d'assimiler, par interprétation, l'état de concubinage à celui de mariage. La partie défenderesse se réfère, notamment, à l'arrêt de la Cour du 17 avril 1986, Reed (59/85, Rec. p. 1283, point 15), ainsi qu'à l'arrêt du Tribunal du 18 décembre 1992, Díaz García/Parlement (T-43/90, Rec. p. II-2619, point 43).

- 22 Quant aux références faites par la requérante à la reconnaissance, en droit belge, d'effets juridiques à l'union libre, la partie défenderesse en nie également la pertinence, notamment parce que les règles du statut doivent, selon elle, être appliquées de manière uniforme à toutes les personnes qui les invoquent, indépendamment de leur nationalité ou de leur rattachement, par ailleurs, à un régime de pensions national. En outre, la partie défenderesse conteste la pertinence des exemples précis tirés par la requérante du droit belge et note que cette dernière n'a cité aucune jurisprudence pouvant étayer l'interprétation qu'elle souhaite voir appliquer en l'espèce.
- 23 Elle conclut en faisant observer que les arrêts Lestelle/Commission et Generlich/Commission, précités, traitent de problèmes tout à fait différents. Le fait que le législateur n'a pas voulu priver de leurs avantages statutaires les anciens fonctionnaires admis à une mesure de cessation de fonctions ne voudrait pas dire que le conjoint survivant d'un tel fonctionnaire puisse bénéficier d'une pension dans des conditions préférentielles, c'est-à-dire comme si le défunt était demeuré en fonctions jusqu'à son décès, ce qui permettrait à sa veuve de bénéficier d'une pension de veuve, conformément à l'article 17 de l'annexe VIII du statut, qui impose, comme condition d'antériorité, un mariage d'une durée minimale d'un an.
- 24 A l'audience, la requérante a précisé que son recours est fondé sur les dispositions du règlement n° 3518/85, sauf dans la mesure où celui-ci prive les intéressés du bénéfice d'une disposition dont ils auraient pu se prévaloir dans le cadre d'autres règlements régissant des situations identiques, à savoir, en l'espèce, de l'article 20 de l'annexe VIII du statut. Afin d'écartier les objections résultant des termes clairs du statut et du règlement n° 3815/85, elle s'est prévaluée du principe de l'égalité de traitement. Soulignant que, dans le cas du conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé alors qu'il était encore en fonctions, il suffit, selon l'article 17 de l'annexe VIII du statut, que le mariage ait duré un an à la date du décès pour qu'un droit à pension soit ouvert, la requérante a soutenu que la règle différente qui s'applique au conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé après avoir bénéficié d'une mesure de cessation de fonctions crée une inégalité de traitement.

- 25 A l'audience également, après avoir déclaré que, à son avis la dérogation prévue par l'article 20 de l'annexe VIII du statut ne vise que les situations régies par les règlements mentionnés à l'article 17 bis de la même annexe, la Commission a affirmé que, dans un souci d'équité, l'administration a pour pratique d'appliquer, par analogie, les dispositions de l'article 20 de l'annexe VIII du statut dans des cas comme celui de la requérante.

Appréciation du Tribunal

- 26 Il convient de relever, tout d'abord, que la question se pose de savoir si le cas d'espèce est régi exclusivement par l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 3518/85 ou si les dispositions des articles 17 bis et 20 de l'annexe VIII du statut peuvent également être considérées comme applicables par analogie. Néanmoins, le Tribunal estime qu'il n'est pas nécessaire, pour la solution du présent litige, de trancher définitivement cette question, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort de l'analyse développée ci-après, le résultat en l'espèce est identique quelle que soit la réponse qui y est apportée.
- 27 L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 3518/85 pose comme condition à l'ouverture, au profit d'un « conjoint survivant », d'un droit à une pension de survie que celui-ci ait été le « conjoint » du fonctionnaire décédé pendant un an au moins au moment où l'intéressé a cessé d'être au service d'une institution. Cette même condition est posée, en employant les termes de « veuve » et d'« épouse », par l'article 17 bis de l'annexe VIII du statut, sous réserve de la dérogation prévue à l'article 20 de la même annexe, selon laquelle cette condition d'antériorité ne joue pas si le « mariage », même contracté postérieurement à la cessation d'activité du fonctionnaire, a duré au moins cinq ans.
- 28 Selon leur définition juridique autant que selon leur sens ordinaire, les termes « conjoint », « veuve » et « épouse » se réfèrent à des personnes ayant formellement contracté un « mariage » civil reconnu par la loi, avec tous les droits et obligations qui en découlent. Or, il est constant qu'un tel mariage civil entre la requérante et M. Dumay n'a été contracté que le 27 juillet 1989, c'est-à-dire après la cessation des fonctions de M. Dumay le 1^{er} octobre 1986 et moins de cinq ans avant le

décès de celui-ci, survenu le 1^{er} décembre 1991. En outre, à la date pertinente pour la détermination des droits à une pension de survie selon l'article 17 de l'annexe VIII du statut aussi bien que selon l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 3518/85, c'est-à-dire au moment où il a cessé d'être au service de l'institution, ainsi que pendant une partie de la période de cinq ans visée dans le cadre de la dérogation prévue à l'article 20 de l'annexe VIII du statut, M. Dumay avait un conjoint au sens défini ci-dessus et celui-ci était une autre personne que la requérante.

- 29 Par conséquent, il n'est satisfait en l'espèce ni à la condition posée par l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 3518/85 ni à celles posées par les dispositions combinées des articles 17 bis et 20 de l'annexe VIII du statut, à supposer même que celles-ci soient applicables.
- 30 Le Tribunal, tout en étant conscient du contexte social dans lequel le présent recours a été introduit, ne s'estime pas compétent pour élargir l'interprétation juridique des termes précis utilisés dans le statut afin d'inclure dans la notion de « mariage » des situations de cohabitation ou de concubinage, ou dans celle de « conjoint » ou d'« épouse » la situation d'un(e) « concubin(e) ». Cette conclusion, qui est conforme à celle adoptée par la Cour dans son arrêt Reed, précité, dans le contexte de l'interprétation du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), tient compte également du fait que de nombreuses dispositions du statut se réfèrent aux notions de conjoint ou de mariage et que toute extension de ces notions entraînerait une modification des bases juridiques sur lesquelles les dispositions en cause sont fondées, avec les conséquences juridiques et financières importantes qui en résulteraient tant pour les Communautés que pour des tiers. Une modification de cette ampleur ne saurait être opérée que par le législateur communautaire, s'il l'estime nécessaire.
- 31 Quant aux arguments de la requérante tendant à ce que soient pris en compte, afin d'élargir la définition de la notion de mariage au sens du statut, certains cas de figure reflétant l'évolution sociale dans son droit national, le Tribunal n'estime pas approprié en l'espèce de se référer aux dispositions de droit national citées aux fins d'interprétation des dispositions communautaires en cause.

- 32 Pour ce qui est de l'argument de la requérante tiré du fait que M. Dumay a dû continuer à cotiser au régime de pensions après la cessation de ses fonctions, le Tribunal rappelle qu'il s'agit là d'une obligation édictée par l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 3518/85, dont le but est de permettre à l'intéressé d'acquérir de nouveaux droits à pension d'ancienneté. Le versement de cette cotisation, bien qu'ayant une incidence sur le montant d'une pension de survie due, n'a aucune pertinence quant à la question de savoir si, en vertu des dispositions du statut, une telle pension est due ou non.
- 33 Enfin, quant à l'invocation par la requérante du principe d'égalité de traitement, il convient de rappeler qu'il s'agit, en l'espèce, de déterminer le droit à une pension de survie du conjoint survivant d'un ancien fonctionnaire décédé après avoir bénéficié d'une mesure de cessation de fonctions et avoir reçu les prestations et avantages prévus par un règlement régissant cette situation, caractérisée par l'absence de l'obligation de continuer à travailler. Cette situation diffère fondamentalement de celle du conjoint survivant d'un fonctionnaire ayant continué à exercer ses fonctions jusqu'à son décès.
- 34 Il découle de ce qui précède que le premier moyen n'est pas fondé et doit donc être écarté.

Sur le second moyen, tiré d'une violation du devoir de sollicitude

Arguments des parties

- 35 La partie requérante fait valoir que la Commission a fait une application excessivement rigoureuse de la réglementation, sans tenir compte ni du fait que M. Dumay avait continué à cotiser au régime de pensions, ni de l'état d'indigence dans laquelle elle se trouve. Il aurait été tout à fait possible de donner une interprétation extensive aux dispositions pertinentes en s'alignant sur la règle plus généreuse du droit national. En négligeant de le faire, la Commission aurait violé son devoir de sollicitude envers les ayants droit d'anciens fonctionnaires.

- 36 La partie défenderesse rappelle que le devoir de sollicitude reflète l'équilibre des droits et obligations réciproques entre l'autorité publique et les agents du service public (arrêt du Tribunal du 10 juillet 1992, Eppe/Commission, T-59/91 et T-79/91, Rec. p. II-2061, point 66) et doit toujours trouver sa limite dans le respect des normes en vigueur (arrêt du Tribunal du 27 mars 1990, Chomel/Commission, T-123/89, Rec. p. II-131, point 32).

Appréciation du Tribunal

- 37 Ainsi qu'il a déjà été constaté (voir ci-dessus, points et), le sens des dispositions pertinentes en l'espèce est clair et la requérante ne peut prétendre obtenir un résultat différent de celui dicté par leur application en faisant appel au devoir de sollicitude de l'institution, les compétences de celle-ci étant liées par lesdites dispositions.
- 38 Le Tribunal relève, toutefois, que la partie défenderesse a, lors de l'audience, attiré l'attention sur les dispositions tout à fait distinctes de l'article 76 du statut, selon lesquelles des dons, prêts ou avances peuvent être accordés, notamment, à des ayants droit d'un fonctionnaire décédé en raison de leur situation de famille.
- 39 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Bellamy

Kirschner

Saggio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juin 1993.

Le greffier

H. Jung

Le président

C. W. Bellamy