

Janvier 2026

NEWSLETTER
N° 32

Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Dans un arrêt récent, la Cour de justice précise les conditions préalables à l'introduction d'une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut. La détermination de l'acte à attaquer dépend de son contenu et de son contexte, et non uniquement de sa forme. Un courriel présenté comme étant "à titre d'information" est lui aussi de nature à constituer la décision pouvant et, par conséquent, devant faire l'objet d'une réclamation, c'est-à-dire l'"acte faisant grief" à l'agent au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. À défaut, le recours pourrait bien être jugé irrecevable, et le droit être perdu. Le fond de l'affaire en question concernait un abattement fiscal pour un enfant recevant une formation: ce droit prend fin au plus tard le jour du 26e anniversaire de l'enfant. Le libellé d'une directive interne de la Commission avait porté à croire que l'abattement pourrait être octroyé au-delà de cette date. Une directive interne ne saurait toutefois trouver à s'appliquer si elle est contraire à un acte de l'Union contraignant et hiérarchiquement supérieur (en l'occurrence, le statut).

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse: StaffMatters@unionsyndicale.eu

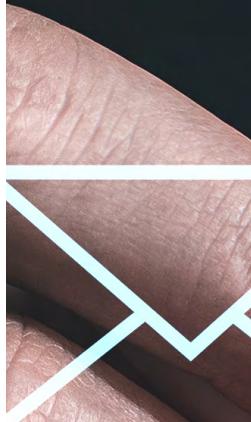
Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.

Les faits

Le requérant a perçu une allocation pour enfant à charge en faveur de ses deux filles jusqu'à leur 26e anniversaire et a bénéficié de l'abattement fiscal prévu par le règlement n° 260/68. Le requérant a demandé à bénéficier d'une prolongation de l'octroi de l'abattement fiscal pour l'une de ses filles. Par un courriel du 29 juin 2021, une gestionnaire de dossiers de l'unité "Droits et obligations" du PMO a répondu qu'"aucune demande visant l'obtention ou la prorogation d'un abattement fiscal ne pouvait plus être acceptée en l'absence d'un droit à une allocation pour enfant à charge" et a ajouté, dans un second courriel, que l'abattement fiscal ne pouvait plus être accordé car il avait été annulé. À la fin de chacun de ces courriels, sous la signature de la gestionnaire de dossiers, figurait par ailleurs une note selon laquelle le courriel en cause était envoyé à titre d'information et ne constituait pas une décision de "l'AIPN/AHCC" pouvant faire l'objet d'une réclamation au titre de l'article 90 du statut.

En juillet 2021, le requérant a adressé une note au PMO, dans laquelle il contestait l'information figurant dans les courriels du 29 juin 2021 et demandait au PMO de lui octroyer l'abattement fiscal pour sa fille. Le requérant n'a pas reçu de réponse explicite à cette note. En août 2021, le requérant a demandé au PMO la prorogation de l'abattement fiscal pour sa seconde fille. Il a reçu une réponse similaire selon laquelle "aucune demande visant l'obtention ou la prorogation d'un abattement fiscal ne pouvait plus être acceptée en l'absence d'un droit à une allocation pour enfant à charge [...], cela ayant été annulé". Ce courriel contenait lui aussi une note selon laquelle il était envoyé à titre d'information et ne constituait pas une décision pouvant faire l'objet d'une réclamation. En novembre 2021, le requérant a introduit une réclamation contre le refus du PMO, découlant d'un "défaut de réponse" de celui-ci, d'octroyer la prorogation de l'abattement fiscal sollicitée pour ses deux filles. En mars 2022, l'autorité investie du pouvoir de nomination a rejeté la réclamation. En juin 2022, le requérant a introduit un recours devant le Tribunal.



Décisions du Tribunal et de la Cour de justice

Le Tribunal a considéré que ce sont les décisions implicites de rejet qui constituaient les actes initiaux faisant grief au requérant. Lorsque le Tribunal a calculé, à cet effet, les dates respectives des décisions implicites de rejet et a vérifié les délais de la procédure précontentieuse (de réclamation), il a constaté qu'une des réclamations avait été introduite dans le délai prévu, mais que la seconde l'avait été trop tôt, c'est à dire avant la date calculée de la décision implicite. Le recours a dès lors été jugé irrecevable, et le Tribunal l'a rejeté dans son ensemble.

Dans son récent arrêt, la Cour de justice (CJUE) annule l'arrêt rendu par le Tribunal en première instance dans la mesure où ce dernier a rejeté comme étant irrecevable la demande d'annulation formée par le requérant contre les décisions implicites; la Cour rejette en outre le pourvoi pour le surplus et, sur le fond, l'abattement fiscal demandé

(1) Recevabilité

Le recours est recevable. La CJUE rappelle que seuls font grief, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, les actes ou les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci. Pour déterminer si un acte produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier ses effets à l'aune de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution qui en est l'auteur. La capacité d'un acte à produire directement des effets sur la situation juridique d'une personne physique ou morale ne saurait être appréciée au regard du seul fait que cet acte revêt la forme d'un courriel, dans la mesure où ceci reviendrait à "faire primer la forme de l'acte [...] sur la substance même dudit acte".

La CJUE indique ensuite que, bien que le courriel contienne des indices relatifs à la volonté du service compétent du PMO de lui attribuer un caractère purement informatif, il comporte également des indications de nature à laisser croire au requérant qu'il n'allait pas bénéficier de l'abattement fiscal. La CJUE conclut que le courriel était de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, sa situation juridique (en l'occurrence, en déterminant le montant de l'impôt). Cette réponse aurait dû être qualifiée par le Tribunal d'"acte faisant grief" au requérant. Selon la CJUE, le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant que le courriel ne constituait pas un "acte faisant grief" au requérant et que la demande d'annulation était irrecevable en tant qu'elle concernait la prétendue décision implicite.

(2) Le fond

La CJUE rejette la demande du requérant contestant le refus par le PMO d'accorder l'abattement fiscal. La CJUE indique que, si l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 260/68 prévoit un abattement équivalent au double du



montant de l'allocation pour enfant à charge, cela suppose que l'assujetti ait un ou plusieurs enfants à sa charge. Contrairement à l'avis du Tribunal, le droit à l'abattement fiscal n'est pas subordonné au versement de l'allocation pour enfant à charge. Cependant, la CJUE estime qu'il existe un lien entre les deux: ils revêtent un caractère social, répondent à la nécessité d'entretenir l'enfant et dépendent de l'existence d'un enfant à charge. La notion d'"enfant à charge", au sens de l'article 2 de l'annexe VII du statut, doit être interprétée en tenant compte des limites d'âge. L'abattement fiscal ne s'applique que dans les situations dans lesquelles l'intéressé remplit également les conditions ouvrant droit au bénéfice de l'allocation pour enfant à charge.

Le requérant avait fait valoir qu'une directive interne de la Commission (transposant les conclusions des chefs d'administration) prévoyait que l'abattement fiscal pouvait être approuvé pour les enfants à charge âgés de plus de 26 ans, quoique seulement sous certaines conditions. La CJUE rappelle que, selon sa jurisprudence, les actes internes d'une institution, tels que la directive interne de la Commission, constituent des "règles de conduite indicatives que l'administration s'impose à elle-même et dont elle ne peut s'écartier sans préciser les raisons qui l'ont amenée à le faire", et que "de tels actes internes ne peuvent en aucun cas déroger à des actes contraignants et hiérarchiquement supérieurs, tels que, en l'espèce, les dispositions du statut ou du règlement n° 260/68". Les conditions d'approbation de l'abattement fiscal au-delà de l'âge de 26 ans n'étant pas remplies en l'espèce, le requérant ne pouvait pas s'appuyer sur la directive interne car cela contrevenait aux dispositions du statut et du règlement n° 260/68, qui lui sont hiérarchiquement supérieurs.

Observations:

1. Dans son arrêt dans l'affaire Heßler, la CJUE rejette effectivement la demande d'abattement fiscal pour enfant à charge. Ce droit est subordonné au respect des conditions ouvrant droit à l'octroi d'une allocation pour enfant à charge. Si ces conditions ne sont pas (ou plus) remplies, tant l'octroi de l'abattement que celui de l'allocation pour enfant à charge prennent fin au plus tard le jour du 26e anniversaire de l'enfant.

2. Par conséquent, sur le fond, la **hiérarchie des normes** prévaut: une directive interne ne peut s'appliquer si elle est contraire à un acte de l'Union contraignant et hiérarchiquement supérieur, en l'occurrence le statut. Selon une jurisprudence constante en matière de questions concernant le personnel, une norme inférieure au statut et, de manière plus générale, à un règlement, ne saurait légalement poser des règles qui dérogent aux dispositions du statut ou d'un règlement.¹

3. Si, pour le requérant, la décision de la CJUE aboutit donc au même résultat que celle rendue en première instance par le Tribunal, un enseignement d'intérêt général peut en être tiré pour le personnel quant à la question de la recevabilité, témoignant de la difficulté de choisir l'acte qui peut – et donc doit – être attaqué dans les délais impartis. Un courriel ou tout autre acte "informel" d'une institution peut constituer un "acte faisant grief" à l'agent susceptible de faire l'objet d'une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Dès lors, la réclamation **doit** être introduite contre un tel courriel, afin que ce droit ne soit pas perdu pour cause de prescription (le délai étant de trois mois).

4. Dans notre newsletter "[Staff Matters](#)" n° 26 parue en février 2023 (affaire C 366/21 P, Picard/Commission), nous avions fait valoir que la possibilité de lever des incertitudes sur la situation juridique devrait aussi s'appliquer à d'autres droits du personnel que les droits à pension (comme c'était le cas dans l'affaire Picard). Aujourd'hui, l'affaire Heßler est un nouvel exemple de cas où un courriel de réponse de l'administration relatif à un droit produit des effets juridiques obligatoires ayant pour conséquence de permettre au destinataire de contester la décision en justice. Dans la situation à l'origine de l'affaire Picard, le PMO avait utilisé la même clause de non responsabilité dans un courriel, et dans cette affaire également, la CJUE avait estimé que le courriel constituait l'"acte faisant grief" à son destinataire.

5. Avec son nouvel arrêt, la CJUE renforce **la sécurité et la clarté juridiques**. La décision du Tribunal en première instance aurait rendu floue la phase précontentieuse en laissant à l'administration toute latitude sur le choix de la méthode de prise de décision implicite, alors même qu'un courriel avait déjà annoncé la fin d'un droit. L'avis du Tribunal sèmerait encore davantage de doute, ce qui n'est pas souhaitable dans la pratique. Dans sa décision

sur le recours, la CJUE reste plutôt dans la lignée de sa jurisprudence Picard, selon laquelle ce sont le contenu et le contexte (et non uniquement la forme) qui déterminent l'"acte faisant grief" à une personne.

6. Comme le requérant l'avait à juste titre soutenu devant le Tribunal, le fait qu'une clause de non-responsabilité indique que le courriel est envoyé à titre d'information et ne constitue pas une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination susceptible de faire l'objet d'une réclamation est de nature à frustrer son destinataire, voire à le manipuler par le biais d'une représentation trompeuse du droit applicable, de sorte que les personnes qui ne connaissent pas (bien) la jurisprudence de la CJUE sont amenées à croire qu'elles ne peuvent ni ne doivent attaquer la décision, se fiant au texte du courriel indiquant que ce dernier ne constitue pas un acte attaquant.

7. Dans l'affaire Heßler, la Commission a reconnu, au cours de la procédure juridictionnelle, que la décision attaquée, transmise par le PMO par courriel, aurait dû être qualifiée de "décision" et aurait dû informer le requérant de son droit d'introduire une réclamation. Cela pourrait être l'occasion pour le PMO (et d'autres services), si cela n'a pas encore été fait, d'envisager **la suppression ou la modification** de leurs **clauses de non-responsabilité** figurant dans les signatures des courriels.

8. Il est essentiel que les membres du personnel gardent à l'esprit, lorsqu'ils reçoivent des messages et des informations, qu'un "acte faisant grief" au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, se caractérise par son **contenu** et son **contexte**, et non uniquement par sa forme.²

² Mader, O., EU civil service law (Droit de la fonction publique de l'UE), 2024, pp. 49-56.



Dr. Oliver Mader M.A. (KCL) est un expert de premier plan en droit de la fonction publique européenne. Il conseille, donne des conférences et publie de nombreux articles sur le statut des fonctionnaires de l'UE, le droit collectif de la fonction publique européenne, le droit constitutionnel européen, les recours, les marchés publics, les relations extérieures et d'autres aspects liés au droit européen. En tant qu'avocat, Me Mader est le fondateur du cabinet [Kanzlei Mader | Mader Law](#), un cabinet qui promeut l'excellence en droit de l'Union européenne ainsi que dans les domaines liés au droit international et national. Le cabinet fournit des conseils juridiques et représente également des fonctionnaires européens devant la Cour.

¹ Voir, par exemple, Mader, O., EU civil service law (Droit de la fonction publique de l'UE), 2024, p.6, et l'affaire T-398/03, Castets/Commission, EU:T:2005:159, point 32.