Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (dixième chambre)

12 février 2025 *

« Fonction publique – Personnel du SEAE – Rémunération – Allocations familiales – Allocation scolaire – Article 15 de l'annexe X du statut – Demande de remboursement des frais de crèche et de scolarité – Décision de refus »

Dans l'affaire T-17/24,

UL, et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe [1], représentées par M[es] A. Guillerme, T. Bontinck et F. Patuelli, avocats,

parties requérantes,

contre

Service européen pour l'action extérieure (SEAE), représenté par M. R. Coesme, M[mes] S. Falek et T. Payan, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (dixième chambre),

composé de M[me] O. Porchia, présidente, MM. M. Jaeger et L. Madise (rapporteur), juges,

greffier : M[me] H. Eriksson, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure,

à la suite de l'audience du 15 octobre 2024,

rend le présent

Arrêt [2]

1 Par leur recours fondé sur l'article 270 TFUE, les requérants, UL et les six autres personnes physiques dont les noms figurent en annexe, demandent, d'une part, l'annulation des décisions du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) contenues dans les courriers électroniques

* Langue de procédure : le français.

[1] La liste des autres parties requérantes n'est annexée qu'à la version notifiée aux parties et aux destinataires visés à l'article 55 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

[2] Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

des 15 février, 23 mars, 27 avril, 2, 5 et 8 mai 2023 (ci-après les « décisions attaquées ») qui leur ont été adressés en réponse à leurs demandes portant sur le montant de l'allocation prévue à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») pour les enfants à charge âgés de moins de cinq ans (ci-après l'« allocation A ») et, d'autre part, la reconnaissance de leur droit à bénéficier, pour leurs enfants âgés de moins de cinq ans, de cette allocation pour un montant calculé selon les modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut et en tenant compte des circonstances exceptionnelles caractérisant leur situation.

Antécédents du litige

2 Les requérants sont des fonctionnaires et des agents du SEAE en poste aux États-Unis et au Royaume-Uni. Ils ont présenté des demandes portant sur le montant de l'allocation A à laquelle ils pouvaient prétendre pour leurs enfants âgés de moins de cinq ans. Par les décisions attaquées, le SEAE a répondu à ces demandes.

3 Les requérants ont présenté des réclamations sur le fondement de l'article 90, paragraphe 2, du statut, en soutenant, en substance, que le montant de l'allocation A devait être calculé selon les modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut. Ces réclamations ont été rejetées par des décisions du 29 septembre 2023.

4 Dans les décisions de rejet des réclamations, le SEAE a notamment exposé que l'article 15 de l'annexe X du statut établit, au bénéfice des fonctionnaires et des agents affectés dans un pays tiers, un régime spécial concernant exclusivement le montant de l'allocation scolaire prévue à l'article 3, paragraphe 1 de l'annexe VII du statut pour les enfants à charge âgés de cinq ans au moins (ci-après l'« allocation B »), et non le montant de l'allocation A. Ainsi, selon le SEAE, dans le cas de fonctionnaires et d'agents dont les enfants sont âgés de moins de cinq ans, les institutions ne sont légalement tenues de verser l'allocation A que dans les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut.

5 Les décisions portant rejet des réclamations précisent que le SEAE, faisant usage de son autonomie institutionnelle, a néanmoins décidé d'appliquer « par analogie » l'article 15 de l'annexe X du statut aux fonctionnaires et aux agents affectés dans un pays tiers dont les enfants ont entre trois et cinq ans. Ainsi, selon cette approche, qualifiée de « très généreuse », les fonctionnaires et agents concernés bénéficient, en plus de l'allocation A, d'un avantage dénommé par le SEAE « complément institutionnel de remboursement » (ci-après le « complément institutionnel »). À ce titre, les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers peuvent obtenir le remboursement des frais exposés pour l'éducation de leurs enfants ayant entre trois et cinq ans, dans la limite d'un plafond défini « dans l'esprit » de l'article 15 de l'annexe X du statut, selon les modalités définies par le SEAE dans le document interne intitulé « EU Delegations' Guide – Education allowances » (ci-après le « guide des délégations »).

6 Le SEAE fait valoir, dans les décisions portant rejet des réclamations, qu'il a ainsi permis à ses fonctionnaires et à ses agents de bénéficier d'un avantage allant au-delà de ce que prévoit la stricte application du statut. Il expose toutefois qu'il dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer les modalités selon lesquelles il utilise l'enveloppe budgétaire dévolue aux dépenses non obligatoires. Le SEAE considère en conséquence que, compte tenu de cette large marge d'appréciation, il était libre, pour définir le plafond du complément institutionnel, de n'appliquer que pour partie l'article 15 de l'annexe X du statut.

Conclusions des parties

7 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler les décisions attaquées ;

– reconnaître leur droit à bénéficier, pour leurs enfants âgés de moins de cinq ans, de l'allocation A pour un montant calculé selon les modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut et en considérant les circonstances exceptionnelles les concernant ;

– condamner le SEAE aux dépens.

8 Le SEAE conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner les requérants aux dépens.

En droit

Sur les conclusions en annulation

[*omissis*]

Sur le premier moyen

10 Par leur premier moyen, les requérants contestent l'interprétation retenue par le SEAE, selon laquelle l'allocation A est exclue de l'application de l'article 15 de l'annexe X du statut.

[*omissis*]

15 L'annexe VII du statut définit les règles relatives à la rémunération et aux remboursements de frais. Elle comporte, dans sa section 1, aux articles 1er à 3, des dispositions relatives aux allocations familiales.

16 L'article 3 de l'annexe VII du statut, dans sa version applicable au litige, dispose ce qui suit :

« 1. Dans les conditions fixées par les dispositions générales d'exécution du présent article, le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire destinée à couvrir les frais de scolarité engagés par lui, dans la limite d'un plafond mensuel de 311,65 [euros] pour chaque enfant à charge au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la présente annexe, âgé de cinq ans au moins et fréquentant régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement primaire ou secondaire payant ou un établissement d'enseignement supérieur. [...]

2. Pour chaque enfant à charge au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la présente annexe, âgé de moins de cinq ans ou ne fréquentant pas régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement primaire ou secondaire, le montant de l'allocation est fixé à 112,21 [euros] par mois. »

[*omissis*]

19 Aux termes de l'article 15 de l'annexe X du statut :

« Dans les conditions fixées par l'autorité investie du pouvoir de nomination, le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire visant à couvrir les frais effectifs de scolarité, versée sur production de pièces justificatives. Sauf dans des cas exceptionnels décidés par l'autorité investie du pouvoir de nomination, cette allocation ne peut pas dépasser un plafond correspondant à trois fois le double plafond de l'allocation scolaire. »

[*omissis*]

21 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union requiert de tenir compte non seulement de ses termes, mais également du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que des objectifs et de la finalité que poursuit l'acte dont elle fait partie. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation [voir arrêt du 25 juin 2020, A e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, point 37 et jurisprudence citée].

22 Il convient également de rappeler que les dispositions du droit de l'Union qui donnent droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2017, Commission/RN, T-695/16 P, non publié, EU:T:2017:520, point 54 et jurisprudence citée).

23 S'agissant du libellé de l'article 15 de l'annexe X du statut, cette disposition précise que l'allocation qu'elle désigne est destinée à couvrir les « frais effectifs de scolarité », qu'elle est versée « sur production de pièces justificatives » et que, sauf cas exceptionnels, cette allocation ne peut dépasser un certain plafond. Ainsi, il se déduit du libellé même de l'article 15 de l'annexe X du statut que cette disposition ne peut s'appliquer à l'allocation A, qui est une allocation forfaitaire, dont le montant est fixe pour tous les bénéficiaires et ne dépend pas des frais exposés par ces derniers pour l'éducation de leurs enfants. Par conséquent, lorsque l'article 15 de l'annexe X du statut mentionne un « plafond correspondant à trois fois le double plafond de l'allocation scolaire », il est nécessairement fait référence à l'allocation B, laquelle couvre les frais de scolarité engagés par les bénéficiaires de cette allocation dans la limite d'un plafond mensuel.

24 Au soutien de leur interprétation, les requérants font valoir que le montant forfaitaire visé à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut « constitue le "plafond" au sens de l'article 15 de l'annexe X du statut ». Toutefois, cette interprétation n'est pas compatible avec le libellé de ces dispositions. En effet, au regard du sens habituel, dans le langage courant, de ces notions, le terme « montant », qui renvoie ici à une somme d'argent s'élevant à un niveau précisément défini, ne peut être considéré comme synonyme ou équivalent du terme « plafond », qui renvoie à une limite supérieure, un maximum ne pouvant être dépassé.

25 Les requérants soutiennent, en outre, que la notion de « frais de scolarité » doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre également les frais de crèche et de garderie. Toutefois, cet argument, qui porte exclusivement sur la notion de « frais de scolarité », n'est, en tout état de cause, pas de nature à infirmer l'analyse selon laquelle l'article 15 de l'annexe X du statut, qui se réfère à une allocation visant à rembourser des frais effectifs de scolarité sur production de pièces justificatives et dans la limite d'un plafond qui ne peut être dépassé que dans des cas exceptionnels, ne peut concerner l'allocation A, qui est versée sur la base d'un montant forfaitaire.

26 Il résulte de ce qui précède que l'analyse du libellé de l'article 15 de l'annexe X du statut plaide en faveur d'une interprétation selon laquelle seule l'allocation B entre dans le champ d'application de cette disposition.

27 S'agissant de l'interprétation contextuelle, les requérants exposent qu'il convient d'analyser l'article 15 de l'annexe X du statut en lien avec l'article 3 de l'annexe VII du statut. Ils relèvent à ce titre que, dans l'arrêt du 14 décembre 2017, Trautmann/SEAE (T-611/16, non publié, EU:T:2017:917, point 53), le Tribunal a souligné que l'article 15 de l'annexe X du statut contient des dispositions particulières et dérogatoires à l'article 3 de l'annexe VII du statut pour les fonctionnaires affectés dans un pays tiers.

28 Le Tribunal constate que, au titre de l'analyse du contexte dans lequel s'inscrit l'article 15 de l'annexe X du statut, il convient de tenir compte de l'article 3 de l'annexe VII du statut, dès lors que la première disposition introduit, pour les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers, des règles qui dérogent partiellement à celles prévues par la seconde. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 15 de l'annexe X du statut dispose que le fonctionnaire bénéficie d'une « allocation scolaire visant à couvrir les frais effectifs de scolarité ». Le libellé de cette disposition reprend ainsi les termes de l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, qui prévoit que « le fonctionnaire bénéficie d'une allocation scolaire destinée à couvrir les frais de scolarité engagés par lui ». Le fait que le législateur de l'Union emploie des termes similaires pour désigner l'allocation visée à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut et celle mentionnée à l'article 15 de l'annexe X du statut conforte l'interprétation selon laquelle cette dernière disposition s'applique seulement à l'allocation visée à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, c'est-à-dire à l'allocation B. À l'inverse, l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut, qui porte sur l'allocation A, est rédigé en des termes qui diffèrent à la fois de ceux employés au paragraphe 1 du même article et de ceux employés à l'article 15 de l'annexe X du statut. L'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut évoque, en effet, une « allocation », qui n'est d'ailleurs pas expressément qualifiée d'« allocation scolaire », et prévoit que cette allocation est versée sur la base d'un montant forfaitaire mensuel. Le versement de cette allocation sur une base forfaitaire signifie que ladite allocation n'est pas, à l'inverse de l'allocation B, destinée à couvrir les frais réels supportés par le fonctionnaire ou agent concerné pour l'éducation de son enfant.

29 En ce qui concerne la genèse de l'article 15 de l'annexe X du statut, les requérants exposent que cette annexe a été créée par le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3019/87 du Conseil, du 5 octobre 1987, établissant des dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires des Communautés européennes affectés dans un pays tiers (JO 1987, L 286, p. 3). Les requérants relèvent que, à cette date, le statut prévoyait seulement le versement de l'allocation B. En effet, les dispositions relatives à l'allocation A ont été introduites dans le statut par le règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil, du 22 mars 2004, modifiant le statut ainsi que le RAA (JO 2004, L 124, p. 1). Les requérants soulignent que ce texte n'a pas retenu l'expression « allocation préscolaire » qui figurait initialement dans la proposition de règlement du Conseil modifiant le statut ainsi que le RAA [COM(2002) 213 final]. Ils en déduisent que le législateur de l'Union a choisi de ne pas opérer de distinction entre « allocation scolaire » et « allocation préscolaire » et que l'allocation A constitue dès lors une allocation scolaire, au même titre que l'allocation B.

30 Cet argument est toutefois insuffisant pour conclure que le législateur de l'Union, en ajoutant les dispositions qui figurent à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut, a considéré que l'allocation ainsi créée entrait dans le champ d'application de l'article 15 de l'annexe X du statut.

En effet, en premier lieu, le fait que l'allocation A n'a pas été qualifiée d'allocation préscolaire dans le texte finalement adopté ne suffit pas à considérer que le législateur de l'Union a entendu, en ce qui concerne cette allocation, appliquer, pour les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers, les règles dérogatoires prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut. En second lieu, comme le relève le SEAE, l'adoption en 2004 des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut n'a pas été accompagnée d'une modification de l'article 15 de l'annexe X du statut. Comme le souligne le SEAE, l'absence de modification de l'article 15 de l'annexe X du statut peut être interprétée en ce sens que, à la différence de ce qui concerne l'allocation B, le législateur de l'Union n'a pas entendu prévoir des conditions particulières et dérogatoires pour l'octroi de l'allocation forfaitaire nouvellement créée aux fonctionnaires et aux agents affectés dans un pays tiers.

31 Enfin, au titre des objectifs de l'article 15 de l'annexe X du statut, les requérants se réfèrent au préambule du règlement nº 723/2004 et, en particulier, à ses considérants 26 et 27 qui énoncent, respectivement, qu'il convient de rapprocher l'allocation scolaire du niveau réel des dépenses et qu'il est nécessaire de réformer le système des allocations familiales afin d'améliorer la situation des familles et de faire face plus particulièrement aux difficultés des parents d'enfants en bas âge.

32 D'emblée, il convient de rappeler que l'article 15 de l'annexe X du statut n'est pas issu du règlement nº 723/2004 et n'a pas non plus été modifié par ce règlement. Par conséquent, cet article ne saurait être interprété à la lumière des considérants dudit règlement.

33 Au demeurant, les objectifs rappelés au point 31 ci-dessus ne sont pas de nature à conforter l'interprétation de l'article 15 de l'annexe X du statut défendue par les requérants. D'une part, l'objectif visant à rapprocher l'allocation scolaire du niveau des dépenses ne concerne que l'allocation B, puisque celle-ci, contrairement à l'allocation A, est destinée à couvrir les frais de scolarité engagés par les fonctionnaires et agents dans la limite d'un plafond. D'autre part, si le législateur de l'Union a entendu poursuivre l'objectif d'améliorer la situation des familles, et plus particulièrement des parents d'enfants en bas âge, il ressort du considérant 27 du règlement nº 723/2004 que cet objectif concerne le système des allocations familiales dans son ensemble et ne porte pas spécifiquement sur les allocations A et B. En tout état de cause, cet objectif, exprimé en des termes généraux, ne peut suffire à conclure que le législateur de l'Union aurait entendu prévoir que les fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers puissent bénéficier de l'allocation A dans des conditions différentes de celles qui s'appliquent à l'égard des fonctionnaires et des agents en poste au sein de l'Union.

34 Les requérants se réfèrent également au préambule du règlement nº 3019/87, qui mentionne qu'« il importe de prévoir des dispositions particulières pour les fonctionnaires affectés dans des pays tiers, en raison de conditions de vie particulières ». Toutefois, s'il ressort de ce préambule que le législateur de l'Union avait pour objectif d'adapter sur certains points les dispositions du statut applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers, aucune conclusion ne peut être tirée de la formulation d'un tel objectif général quant au champ d'application de l'article 15 de l'annexe X du statut.

35 Les requérants se prévalent également de l'arrêt du 25 octobre 2018, PO e.a./SEAE (T-729/16, EU:T:2018:721). Toutefois, dans cette affaire, le Tribunal a interprété la seconde phrase de l'article 15 de l'annexe X du statut et, en particulier, la notion de « cas exceptionnels » qui y est employée. En revanche, le Tribunal ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si l'allocation A entrait dans le champ d'application de l'article 15 de l'annexe X du statut. À ce titre, il convient de relever que le litige soumis au Tribunal dans cette affaire portait exclusivement sur le bénéfice

de l'allocation B. Cet arrêt ne permet ainsi de tirer aucune conclusion en ce qui concerne l'application de l'article 15 de l'annexe X du statut aux fonctionnaires et aux agents affectés dans un pays tiers percevant l'allocation A.

36 Au surplus, comme le soutiennent les requérants, le Tribunal a relevé que l'un des objectifs poursuivis par l'article 15 de l'annexe X du statut est que les fonctionnaires affectés dans un pays tiers soient traités de manière non discriminatoire par rapport aux fonctionnaires affectés au sein de l'Union en ce qui concerne la gratuité de l'enseignement de leurs enfants (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2018, PO e.a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, points 68 et 97). Toutefois, l'objectif consistant à éviter une discrimination à l'égard des fonctionnaires affectés hors de l'Union ne justifie pas, en soi, d'interpréter l'article 15 de l'annexe X du statut en ce sens que cette disposition s'appliquerait tant à l'allocation A qu'à l'allocation B. En outre, il convient de relever que le Tribunal a considéré que, pour l'interprétation de l'article 15 de l'annexe X du statut, il devait également être tenu compte de l'objectif du législateur de l'Union visant à éviter que des dépenses excessives ne viennent grever le budget du SEAE, ce dont le Tribunal a déduit que, pour l'application de la seconde phrase de cet article, le SEAE est en droit de tenir compte de contraintes budgétaires (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2018, PO e.a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, points 70 et 72). Or, la prise en compte d'un tel objectif n'est pas de nature à conforter l'interprétation défendue par les requérants, qui conduit à retenir un champ d'application large de la disposition en cause.

37 Il résulte de ce qui précède que l'analyse des termes, du contexte et de la genèse de l'article 15 de l'annexe X du statut conforte l'interprétation défendue par le SEAE selon laquelle seule l'allocation B entre dans le champ d'application de cette disposition. Par ailleurs, l'analyse des objectifs poursuivis par le législateur de l'Union ne permet pas de conforter l'interprétation contraire défendue par les requérants. Enfin, il convient de relever que cette dernière interprétation conduit à retenir un champ d'application large de la disposition en cause, et ce en contradiction avec le principe rappelé au point 22 ci-dessus selon lequel les dispositions du droit de l'Union donnant droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement.

38 Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'article 15 de l'annexe X du statut doit être interprété en ce sens que les règles spécifiques qu'il prévoit au bénéfice des fonctionnaires et des agents affectés dans un pays tiers ne s'appliquent qu'à l'allocation B et non à l'allocation A.

39 Par conséquent, contrairement à ce que soutiennent les requérants, aucune obligation pour le SEAE d'octroyer à ses fonctionnaires et à ses agents le bénéfice de l'allocation A en faisant application des modalités prévues à l'article 15 de l'annexe X du statut ne découle de cet article.

[*omissis*]

41 Il en résulte que le premier moyen doit être rejeté.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (dixième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) UL et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe supporteront, outre leurs propres dépens, ceux exposés par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Porchia Jaeger Madise

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 février 2025.

Signatures