ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE) DU 27 JUIN 1973 [1]

Annemarie Kuhl contre Conseil des Communautés européennes

Affaire 71-72

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Litiges avec l'administration — Recours — Délai — Début — Mesure de caractère individuel — Notification à l'intéressé — Notion*
   (Statut des fonctionnaires, art. 91)

2. *Fonctionnaires — Répétition de l'indû — Irrégularité du versement — Connaissance du bénéficiaire — Contestation — Preuve — Absence — Examen des circonstances du versement*
   (Statut des fonctionnaires, art. 85)

1. Par l'expression « notification ... à l'intéressé », l'article 91 du statut vise la communication écrite au fonctionnaire intéressé que l'article 25 du statut exige dans le cas de toute décision individuelle.

2. Dans la deuxième hypothèse visée à l'article 85, si le bénéficiaire conteste avoir eu connaissance de l'irrégularité du versement, il y a lieu d'examiner les circonstances dans lesquelles le versement a été effectué afin d'établir si l'irrégularité du versement devait apparaître avec évidence.

Dans l'affaire 71-72

ANNEMARIE KUHL, fonctionnaire au Conseil de ministres des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représentée par Me Otto Kuhl, avocat au barreau de Dusseldorf, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Horst Hergel, 14, rue des Bains,

partie requérante.

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Gonzague Lesort, conseiller juridique au Secrétariat général du Conseil, ayant élu domicile à

1 — Langue de procédure: l'allemand.

Luxembourg auprès de M. Emile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation de la décision du Conseil, du 30 juin 1972, portant refus de renoncer à la répétition de versements indus,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. Pescatore, président, Sørensen et Lord Mackenzie Stuart (rapporteur), juges,

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

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits et de la procédure

Attendu que les faits se trouvant à la base du présent litige et le déroulement de la procédure peuvent se résumer comme suit :

1. La requérante est au service du Conseil de ministres depuis 1958 et elle occupe actuellement les fonctions de réviseur au service linguistique au grade LA 4.

Elle a trois enfants en âge scolaire, dont deux ont fréquenté une école en Allemagne jusqu'au mois d'août 1970, et pour lesquels elle a bénéficié d'une allocation scolaire.

Au mois de septembre 1970, ces deux enfants ont quitté l'Allemagne pour aller à l'École européenne de Bruxelles, où le troisième fut également inscrit.

2. En vertu des dispositions statutaires applicables, la requérante n'avait droit qu'à une allocation scolaire moins élevée, ses enfants fréquentant désormais une école située au lieu où se trouvait le foyer familial.

3. Selon l'article 8 des dispositions générales d'exécution relatives à l'octroi de l'allocation scolaire, « l'agent est tenu de signaler . . . toute modification susceptible d'entraîner la suppression ou la réduction de ladite allocation ».

4. Ces dispositions ont été diffusées par voie de notes de service adressées individuellement à tous les agents du secrétariat du Conseil. Elles ont été reproduites

dans une note de service du 26 juin 1963 et, à la suite de modifications intervenues ultérieurement, de nouvelles notes ont été adressées au personnel, et cela au moins une fois par an. Ces notes comportaient, outre les modifications, l'ensemble des dispositions en vigueur mises à jour.

5. Le 15 janvier 1971, la requérante a présenté aux services administratifs du Conseil le formulaire « Demande de remboursement des frais scolaires », où, sous la rubrique « Établissement d'enseignement fréquenté », elle a indiqué l'École européenne de Bruxelles pour ses trois enfants.

Par téléphone, elle a informé les services compétents du changement d'école et, quelques jours plus tard, elle a reçu une copie du formulaire qui avait été entre temps examinée par les services administratifs et sur laquelle le service de la comptabilité avait porté la mention manuscrite « changement d'école le 1er septembre 1970 ».

La requérante avait aussi signé l'engagement de « signaler toute modification de la situation décrite dans la présente demande ».

6. En janvier 1972, la requérante a été informée par le service de comptabilité que, 16 mois durant, elle avait perçu un excédent de prestations au titre de l'allocation scolaire.

7. La somme de 28 691 FB a été retenue de son traitement au mois de janvier 1972, ainsi qu'on le lui avait annoncé.

8. Le 19 janvier 1972, la requérante a adressé une note au directeur de la division du personnel avec la mention « demande visant à être dispensée de la répétition du montant indûment payé — allocations scolaires excessives au cours des années 1970 et 1971 ».

Le premier alinéa de la note indiquait :

« Il m'a été récemment communiqué qu'au cours des deux années 1970 et 1971, on m'avait versé par erreur une allocation scolaire trop importante. Cette somme, qui s'est élevée entre temps à un montant de 28 691 FB, sera retenue sur le rappel payable en janvier. »

Le reste de la note traitait du caractère prétendûment injuste de la répétition.

9. Le 10 mars 1972, le secrétaire général du Conseil, autorité investie du pouvoir de nomination, a répondu à la note de la requérante par une lettre qui commence de la manière suivante :

« En réponse à votre lettre du 19 janvier 1972, je voudrais vous faire part de ce que, après un contrôle approfondi, je suis dans l'obligation de confirmer l'avis qui vous a été communiqué par l'administration quant à la répétition des allocations scolaires qui vous ont été indûment versées ».

10. Le 13 mars 1972, la requérante a écrit une lettre à un fonctionnaire de la division du personnel, lui demandant de lui restituer les 28 691 FB et de ne réduire à l'avenir son traitement que de 2 000 FB par mois. La lettre commence ainsi :

« Ma demande visant à être dispensée de la répétition des allocations scolaires qui m'ont été indûment versées a été rejetée par un avis du 10 mars 1972, qui m'a été notifié aujoud'hui ».

11. Le 23 mars, le directeur de la division du personnel du Conseil a rejeté cette demande.

12. Le 7 juin 1972, la requérante a adressé une lettre au secrétaire général du Conseil, avec la mention « Répétition des montants indûment versés (allocations scolaires) — réclamation en vertu de l'article 90 du statut des fonctionnaires ».

13. Le 30 juin 1972, le secrétaire général a adressé à la requérante une note qui constitue une simple confirmation de la note du 10 mars 1972.

14. Le présent recours contre la décision du Conseil a été enregistré au greffe de la Cour le 2 octobre 1972.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 15 mars 1973.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 avril 1973.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— déclarer la requête recevable et fondée ;

— dire que la requérante n'avait pas connaissance de l'irrégularité dont les versements effectués en sa faveur étaient entachés et que celle-ci n'était pas d'une évidence telle que la requérante ne pouvait manquer d'en avoir connaissance ;

— mettant à néant la décision du défendeur en date du 30 juin 1972, dire que celui-ci ne saurait prétendre à la répétition de l'indû ;

— condamner le défendeur à la totalité des dépens.

Attendu que le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter le recours par voie d'exception d'irrecevabilité pour tardiveté ;

— subsidiairement, rejeter le recours comme non fondé et dire que les conditions posées par l'article 85 du statut pour la répétition de l'indû sont réunies et que l'autorité est dès lors en droit de l'exiger ;

— mettre les dépens à la charge de la requérante.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

Quant à la recevabilité

La *requérante* soutient que la décision litigieuse a été prise par le secrétaire général du Conseil le 10 mars 1972, date à laquelle il a rejeté la demande de la requérante du 19 janvier 1972. La requérante a introduit une réclamation, le 7 juin 1972, contre ce rejet, conformément à l'article 90 du statut des fonctionnaires. La réclamation a été rejetée par l'autorité investie du pouvoir de nomination le 30 juin 1972. Le recours est dès lors recevable, puisque la requérante a introduit, dans les délais impartis, tant la réclamation contre la décision de rejet du Conseil que la requête contentieuse.

Pour la *défenderesse,* c'est en vertu du document daté du 3 janvier 1972, signé par l'ordonnateur et approuvé ensuite par le contrôleur financier, que le montant des sommes indûment versées a été établi. Cette pièce, établie par l'autorité compétente, constituerait à ce stade une décision du fait qu'elle indique succinctement, mais clairement, que les allocations scolaires avaient été calculées sur une base différente de celle qui aurait dû être appliquée dans le cas de la requérante, depuis le retour de ses deux enfants à Bruxelles. La note du 19 janvier 1972, par laquelle la requérante a saisi l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation contre la décision prise à son égard, devrait être considérée comme une réclamation au sens de l'article 90 du statut des fonctionnaires, puisqu'elle tendait manifestement à obtenir une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui, le 10 mars 1972, a effectivement rejeté cette réclamation.

Un recours contre cette décision aurait dû être introduit dans un délai de 3 mois.

La *requérante* réplique que les pièces présentées par le Conseil, les notes de service « traitements et indemnités », ne peuvent être considérées comme une décision : une décision faisant grief aurait dû être adressée à la requérante et

aurait dû faire mention des motifs pour lesquels, de l'avis du Conseil, les conditions d'application de l'article 85 étaient remplies.

En outre, les écritures comptables, prétendûment rédigées le 3 janvier 1972, ne seraient jamais parvenues à la requérante. Celle-ci n'aurait été informée du fait qu'elle avait bénéficié d'un paiement excessif qu'oralement par un fonctionnaire de grade C, qui lui aurait également fait savoir que l'administration se rembourserait sur le rappel dû à l'augmentation rétroactive des traitements payables en janvier 1972.

On ne saurait donc parler d'une décision pouvant faire l'objet d'une réclamation qu'au plus tôt à l'occasion de la décision de rejet du 10 mars 1972.

La *défenderesse* rétorque que la requérante a reçu un double des notes en question. Le texte imprimé du formulaire serait prévu à cet effet ; il porterait la mention « copie » et le nom de l'intéressé.

Le rappel de traitement aurait été effectivement réalisé par les services comptables, qui pourraient confirmer en avoir reçu instruction.

Dans sa réclamation du 19 janvier 1972, la requérante ne ferait nullement allusion à l'absence de décision écrite ; elle n'aurait pas non plus avancé ce grief après réception de la décision du 10 mars 1972, qui indiquerait cependant :

« après un contrôle approfondi, je suis dans l'obligation de confirmer l'avis qui vous a été communiqué par l'administration . . . »

Même si l'on acceptait, par hypothèse, l'affirmation de la requérante selon laquelle la décision n'était ni écrite ni motivée et ne lui est jamais parvenue, sa requête n'en resterait pas moins irrecevable. Il serait, en effet, évident qu'une décision a été prise, sinon la requérante n'aurait pas eu à s'y opposer dans sa réclamation du 19 janvier. Or, dans cette réclamation, elle n'aurait pas contesté la validité formelle de la décision ; elle en aurait contesté seulement la teneur.

En outre, tant sa fiche de traitement que les dicussions qu'elle a eues avec les agents de l'administration lui auraient démontré l'existence d'une décision dont elle aurait dû, dans les délais légaux, contester la validité formelle.

La prétendue décision du 30 juin 1972 ne serait qu'une confirmation de la note du 10 mars. Or, selon la jurisprudence constante de la Cour, les décisions à caractère purement confirmatif ne feraient pas courir de nouveaux délais.

Quant au fond

La *requérante* soutient que des prestations excessives, s'élevant en moyenne à environ 1 700 FB par mois, ne représenteraient pas, au regard d'un traitement du grade LA 4, une somme de nature a susciter l'étonnement. Par ailleurs, ses enfants n'ayant pas, dans le passé, fréquenté une école située au lieu du foyer familial et son plus jeune enfant venant d'être inscrit à l'école pour la première fois, elle n'aurait pas estimé insolite la hausse de l'allocation scolaire. Il conviendrait également de considérer que la somme excédentaire a été versée en une période de travail particulièrement dense. La requérante se serait fiée au fonctionnement régulier des services administratifs.

Elle soutient que la connaissance du fait litigieux ou l'impossibilité de l'ignorer ne peut être qu'une condition de recevabilité du droit à répétition et qu'il incombe au défendeur d'en apporter la preuve ; en l'espèce, le droit à répétition serait donc privé de son fondement juridique. Subsidiairement, la requérante fait valoir que l'article 85 du statut constitue une disposition potestative. Il y aurait abus de droit si le défendeur entend l'exercer après de si longs délais.

Le *défendeur* répond que l'autorité compétente a, avant de prendre une décision de rejet, pris en considération la situation matérielle et sociale de la requérante et n'a pas jugé que sa situation justifiait une dérogation au principe de la répétition de sommes indûment perçues.

Il soutient que la requérante, ayant eu connaissance des textes applicables, ne pouvait en aucun cas ignorer l'irrégularité du versement. En outre, un double de la demande que la requérante avait faite en janvier 1971 lui aurait été envoyé, complété par le service des traitements sur la base de la somme qu'elle aurait dû recevoir.

Le défendeur observe, en outre, que la requérante est en partie responsable de l'erreur administrative, puisqu'elle aurait manqué à l'engagement précis de « signaler toute modification de la situation décrite. »

La demande de remboursement des frais scolaires, faite habituellement au début de l'année, n'aurait été, en l'espèce, présentée que 4 mois après que soit intervenue la modification en cause et ne saurait donc être considérée comme satisfaisant aux conditions des dispositions d'exécution en matière d'allocations scolaires.

La *requérante* réplique que la diffusion générale des dispositions date en partie de l'année 1963, date à laquelle l'aîné de ses enfants n'avait pas encore 3 ans.

Aussi longtemps qu'il n'y a aucun motif particulier de méfiance, on ne s'apercevrait pas de petites erreurs lorsque le résultat final est plausible.

Le défendeur rétorque qu'une faute de l'institution est nécessairement à la base du recours à l'article 85 du statut, mais que cette faute ne peut pas, à elle seule, justifier le maintien d'un avantage irrégulièrement acquis. La seule question qui se pose serait celle de savoir si l'intéressée a eu connaissance du versement excessif ou si l'irrégularité était si évidente qu'elle ne pouvait manquer d'en avoir connaisance.

Ce n'est que si la requérante refuse de connaître ses droits et ses obligations ou de prendre connaissance des informations qui lui sont adressées personnellement, fréquemment et clairement, qu'elle pourrait soutenir qu'il est normal de recevoir chaque mois, indûment, une somme qui représente presque le triple de l'allocation scolaire normale.

La demande de remboursement des frais scolaires n'aurait nullement pour but d'aviser l'administration des changements intervenus. L'obligation de signaler une modification serait entièrement différente de la demande d'attribution de l'allocation.

Motifs

1 Attendu que la requérante, par requête enregistrée au greffe de la Cour le 2 octobre 1972, demande l'annulation de la décision du secrétaire général du Conseil, du 30 juin 1972, qui aurait rejeté sa réclamation du 7 juin 1972 contre la décision du 10 mars 1972, portant refus de renoncer à la répétition des allocations scolaires indûment versées à la suite d'un changement d'école de ses enfants ;

Sur la recevabilité

2 Attendu que le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité en raison de la tardiveté du recours ;

que la décision de répétition de l'indu aurait, en effet, été prise dès le 3 janvier 1972 ;

que la note de la requérante du 19 janvier 1972 serait une réclamation contre cette décision, au sens de l'article 90 du statut des fonctionnaires ;

que le secrétaire général du Conseil aurait rejeté cette réclamation le 10 mars 1972 et qu'un recours contre cette décision aurait dû être introduit dans un délai de trois mois ;

3 attendu qu'aux termes de l'article 91, paragraphe 2 du statut, dans sa version applicable à l'époque, les recours contentieux doivent être formés dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision litigieuse à l'intéressé ;

que par l'expression « notification . . . à l'intéressé », l'article 91 du statut vise la communication écrite au fonctionnaire intéressé que l'article 25 du statut exige dans le cas de toute décision individuelle ;

4 attendu que la partie défenderesse allègue que la décision contre laquelle porte le recours est constituée par la pièce du 3 janvier 1972 et que celle-ci avait été communiquée à la requérante ;

que la fiche de régularisation de traitement adressée à la requérante le 15 janvier 1972 constituerait, pour le moins, une communication de la décision prise le 3 janvier 1972 ;

5 attendu que, même si la requérante avait reçu ces pièces — ce qu'elle conteste — par le fait qu'il ne s'agit que de simples fiches comptables, elles n'indiquent pas explicitement qu'une décision aurait été prise en application de l'article 85 du statut ;

6 que, dès lors, la seule décision prise explicitement en application de cette disposition se trouve contenue dans la lettre en date du 10 mars 1972 ;

7 que, contre cette décision, la requérante a fait une réclamation à l'autorité investie du pouvoir de nomination et que, contre le rejet explicite de cette réclamation, elle a introduit le présent recours dans les délais ;

que, dès lors, le recours est recevable ;

Sur le fond

8 Attendu que l'article 85 du statut prévoit deux hypothèses dans lesquelles une somme indûment perçue peut donner lieu à répétition ;

9 que, dans la première hypothèse, l'indu peut donner lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ;

que cette condition exige la preuve d'une connaissance effective, dans le chef du bénéficiaire, du caractère irrégulier du paiement ;

10 que, dans la deuxième hypothèse, l'indu peut donner lieu à répétition si l'irrégularité du versement était si évidente que le bénéficiaire ne pouvait manquer d'en avoir connaissance ;

11 que, dès lors, si le bénéficiaire conteste en avoir eu connaissance et s'il n'existe pas de preuve d'une connaissance de l'irrégularité du versement, il y a lieu d'examiner les circonstances dans lesquelles le versement a été effectué afin d'établir si l'irrégularité du versement devait apparaître avec évidence ;

12 que, conformément à l'article 8 des dispositions générales d'exécution du statut relatives aux conditions d'octroi de l'allocation scolaire, « l'agent est tenu de signaler . . . toute modification susceptible d'entraîner la suppression ou la réduction de l'allocation scolaire » ;

qu'en outre, la requérante avait signé un engagement dans le même sens lors de sa demande de remboursement des frais scolaires ;

13 que la requérante devait savoir que le changement d'école de ses deux aînés, d'Allemagne au lieu où se situe le foyer familial, entraînerait une réduction de l'allocation scolaire ;

14 que c'est seulement à la date du 15 janvier 1971 qu'elle a informé son institution du changement d'école, intervenu dès le 1er septembre 1970 ;

que, dans ces circonstances, elle est elle-même responsable de l'irrégularité du taux auquel l'allocation scolaire lui a été versée pour les quatre derniers mois de l'année 1970 ;

15 qu'en raison du fait que, même après cette notification du changement d'école, elle a continué a percevoir, comme par le passé, la même allocation scolaire pour les deux aînés, la requérante aurait dû avoir connaissance de la persistance de l'erreur ;

16 que, dans ces circonstances, l'irrégularité du versement était si évidente que la requérante ne pouvait manquer d'en avoir connaissance ;

que le Conseil était donc en droit d'exiger la répétition de l'indu ;

Sur les dépens

17 Attendu que la requérante a succombé en son recours ;

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

que, toutefois, aux termes de l'article 70 dudit règlement, les frais exposés par les institutions, dans les recours des agents des Communautés, restent à la charge de celles-ci ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties entendues en leurs plaidoiries ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu les traités instituant les Communautés européennes ;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice ;
vu le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, et notamment ses articles 85, 90 et 91 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de Justice des Communautés européennes,

LA COUR (deuxième chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté ;**

2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 juin 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre
P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 11 AVRIL 1973

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Les faits

Au titre des prestations familiales énumérées par l'article 67 du statut, les fonctionnaires des Communautés européennes bénéficient, pour chacun de leurs enfants à charge fréquentant régulièrement et à plein temps un établissement d'enseignement, d'une allocation scolaire dont le montant est égal, en vertu de l'article 3 de l'annexe VII du statut, aux frais effectifs de scolarité dans la limite d'un plafond mensuel.

Toutefois, les dispositions générales d'exécution arrêtées dans les conditions prévues à l'article 110 du statut opèrent une distinction entre deux situations :

— si les enfants du fonctionnaire fréquentent une école située en dehors du lieu où est fixé le foyer familial, le montant de l'allocation est égal au plafond mensuel ;

— si les enfants fréquentent un établissement situé au lieu où se trouve le foyer familial, le fonctionnaire doit opter entre une indemnité forfaitaire d'un montant très sensiblement inférieur à ce plafond ou le remboursement, sur justification, des frais réellement exposés.

Enfin, les fonctionnaires ont, en vertu de l'article 8 des dispositions générales d'exécution, l'obligation d'informer l'administration de toute modification dans la situation scolaire de leurs enfants, susceptible d'entraîner la suppression ou la réduction de l'allocation. C'est notam-