Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

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

Koopmans Bosco Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 1984.

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président de la première chambre

T. Koopmans

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 21 JUIN 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 14, paragraphe 1, de l'annexe VII au statut des fonctionnaires dispose:

«Si la nature des tâches confiées à certains fonctionnaires appele ceux-ci à engager régulièrement des frais de représentation, une indemnité forfaitaire de fonctions, dont le montant est arrêté par l'autorité investie du pouvoir de nomination, peut être accordée par ladite autorité.

Dans des cas particuliers, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, en outre, décider de mettre à la charge de l'institution une partie des frais de logement des intéressés.»

1 — Traduit de l'anglais.

Le requérant dans cette affaire a été chef du service de presse et d'information auprès de la délégation de la Commission à Washington entre le 1er octobre 1974 et le 31 décembre 1982. Il n'est pas douteux qu'en cette qualité il y a régulièrement exposé des frais de représentation en raison de ses fonctions et que l'autorité investie du pouvoir de nomination était en droit de lui accorder une indemnité et de considérer qu'il constituait un cas spécial, en considération duquel un paiement devait être effectué conformément à l'alinéa 2 de l'article 14, paragraphe 1. Durant toute la période de son séjour, il a demandé une somme mensuelle au titre d'un loyer selon des baux dont il a fourni des copies à l'autorité investie du pouvoir de nomination de Bruxelles. Le montant total versé depuis le 1er janvier 1975 était de 1 115 552 BFR. En 1982, le directeur général du personnel à Bruxelles a appris que la maison occupée depuis cette date avait été achetée par une société, propriété du requérant, à l'exception d'une part, et louée par ladite société à ce dernier.

La Commission a considéré que le requérant n'avait pas réellement payé un loyer et que, comme il devait savoir que sa pratique était de ne verser une indemnité de logement qu'en cas de «location», de sorte qu'il n'avait pas droit aux fonds perçus, ceux-ci devaient être recouvrés par déduction des sommes qui lui étaient dues par ailleurs lors de la cessation de ses fonctions.

N'ayant reçu aucune réponse à une réclamation qu'il avait présentée, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, le 25 janvier 1983, contre la décision de déduire ces sommes, il a introduit le présent recours le 14 octobre 1983 en application de l'article 91 du statut.

Sans insister sur ce point, la Commission soulève la question de savoir si ce recours a été introduit dans les délais. Elle admet que, si le requérant peut invoquer les dispositions du règlement de procédure de la Cour relatives à la prorogation des délais en raison de la distance, sa requête est introduite dans les délais. Autrement, elle affirme que le recours n'a pas été intenté dans les trois mois à compter d'un délai de quatre mois commençant à courir à partir du 16 février 1983, date à laquelle la réclamation a été enregistrée au secrétariat général de la Commission. A l'époque dont il s'agit ici, le requérant résidait aux États-Unis d'Amérique bien que son avocat exerce à Bruxelles.

Il nous paraît clair que c'est le lieu de résidence du requérant et non pas celui du cabinet de son avocat qui est déterminant pour le délai de distance (voir affaire 28/65, Fonzi/Commission (1966), Recueil p. 690) et que le délai accordé par l'annexe II du règlement de procédure s'applique à des actions introduites en vertu du statut (affaire 31/72, Angelini/Parlement européen (1973), Recueil p. 403, p. 409). A notre avis, ce recours est donc recevable.

Tout d'abord, lorsque le requérant est parti à Washington, il a payé un loyer pour un logement loué à un tiers et l'indemnité versée à ce titre n'est pas en cause. A l'époque, les loyers étaient très élevés. Il a considéré, apparemment sur la suggestion de l'assistant du chef de la délégation de la Commission à Washington, qu'il était plus judicieux pour lui d'acheter à l'aide d'un prêt. Au su et avec l'approbation de l'assistant, et dit-on, avec l'approbation expresse du chef de la délégation et à la connaissance des assistants des directeurs généraux de la direction générale I et de la direction générale X, une société a été constituée qui a acheté la maison et l'a louée au

requérant. Le loyer payé pour la location a alors été réclamé en vertu de l'article 14 du statut des fonctionnaires. Par la suite, le requérant a affirmé que le successeur du chef de la délégation en poste, lorsqu'il a commencé à exercer ses fonctions, avait eu connaissance de l'arrangement.

Une copie d'un bail daté du 1er janvier 1975 comportant un loyer mensuel de 750 USD a été envoyée, semble-t-il, le 28 avril 1976 après plusieurs demandes. Un autre bail daté du 25 avril 1976, d'une durée de deux ans à raison d'un loyer mensuel de 1 200 USD, qui, dit-on, a été «considéré comme raisonnable par un expert indépendant», a été envoyé le même jour. Par la suite, d'autres baux ont prorogé la location avec un loyer de même montant.

Le requérant affirme que si telle est l'interprétation correcte de l'article 14, la Commission ne peut pas récupérer la somme versée en application de l'article 85 du statut des fonctionnaires. Que cette interprétation soit exacte ou erronée, la Commission ne peut pas prouver qu'il a eu connaissance (c'est-à-dire la connaissance réelle) de l'irrégularité du versement ou que «celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance». Sur ce point, quelle que soit l'opinion adoptée, il croyait raisonnablement qu'il avait droit aux sommes versées, d'une part parce que ses supérieurs à Washington en avaient été informés et avaient donné leur approbation, d'autre part parce qu'il pensait que son interprétation de l'article 14 était la bonne ou, en tout cas, une interprétation défendable, et, enfin, parce qu'il savait que des indemnités avaient été versées à d'autres fonctionnaires qui étaient propriétaires de leur logement.

Le premier argument avancé par la Commission est que l'article 14 ne crée aucune compétence pour verser une indemnité autre que pour un loyer, de sorte qu'une contribution aux frais d'entretien du logement serait ultra vires. A notre avis, cela ne constitue pas une interprétation correcte de l'article 14. Les termes employés ne sont pas «loyer» mais «frais de logement». Nous estimons que l'expression «Cost of accomodation» (frais de logement) est plus large que celle de «rent» (loyer) et permet qu'une indemnité soit versée pour la dépense de logement qui n'est pas strictement un loyer. Ces expressions doivent être opposées à «rent allowance» employée à l'article 14 bis. Le texte français de l'article 14 étaye cette interprétation de ce même article, puisqu'il parle de «frais de logement», expression qui, à son tour, nous paraît plus large que celle de «loyer» ou «prix de location», bien que l'on doive remarquer que l'article 14 bis parle d'«indemnité de logement».

La Commission répond que l'article 14 a été constamment interprété comme n'autorisant que le loyer entre bailleur indépendant et locataire, et qu'il a été ainsi appliqué. Dans les cas où une indemnité a été versée pour un logement qui était la propriété du fonctionnaire, cette indemnité a été supprimée lorsque la Commission a eu connaissance des faits. L'autorité investie du pouvoir de nomination à laquelle il est fait référence à l'article 14 est le directeur général du personnel (DG IX). Lui seul pouvait autoriser une indemnité; le chef de la délégation de Washington n'avait pas le pouvoir de le faire ou de s'écarter de la pratique et de la politique de la DG IX. De plus, le requérant a été clairement informé de ce que la seule indemnité versée se rapportait au loyer. Le 9 septembre 1974, avant que sa nomination ne prenne effet, le directeur du personnel à Bruxelles lui a déclaré: «Nous payons la différence entre votre loyer à Washington et un loyer de référence à

Bruxelles». Une note envoyée en même temps affirme que M. Mulligan a droit au bénéfice de l'indemnité de logement dont nous ne pouvons cependant «établir le montant avant d'avoir une copie de son bail. . .le loyer doit correspondre . . .» Une lettre du directeur général du personnel du 4 décembre 1974 lui a appris que son droit à une indemnité de logement était confirmé: «J'attire votre attention sur le fait que vous êtes tenu d'informer immédiatement l'administration de toutes modifications intervenant dans votre situation qui pourraient avoir des répercussions sur l'indemnité en question».

Le 20 décembre 1976, le requérant a su que des instructions internes de service seraient adoptées avec effet à compter du 1er janvier 1976. Ces instructions et le mémorandum explicatif font clairement apparaître que l'indemnité de l'article 14 se rapportait au loyer. Il n'a pas été dit que des versements pouvaient être effectués sur d'autres bases. A la même époque, le requérant a été informé qu'il devait notifier tout changement dans sa situation, qui pourrait avoir des répercussions sur le paiement de l'indemnité. Une autre version des instructions internes a paru le 17 décembre 1980 et lui a été, semble-t-il, adressée. Elle aussi montre que l'indemnité se rapporte au loyer.

Pendant toute cette période, les lettres qui lui ont été adressées par la direction générale IX, portant le calcul de l'indemnité, parlent uniquement de loyer, et il est fréquemment invité à notifier tout changement de sa situation.

En faveur du requérant, d'après les preuves dont nous disposons, il est indubitable, nous semble-t-il, que le chef de la délégation a considéré que ses fonctions méritaient une indemnité de représentation et de logement, qu'il n'avait pas caché à l'assistant du chef de la délégation et, au chef de la délégation, qu'il payait un loyer à une société dont il était propriétaire en vue de réclamer l'indemnité; que le loyer était un loyer raisonnable, qu'en fait, il était moins cher que ce qu'il aurait dû payer pour un logement convenable sur le marché public et, qu'en réalité, il était moins onéreux pour lui d'assurer le service de l'emprunt pour payer la maison. De plus, il est évident qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée contre lui au sujet de ses faits et nous en inférons que l'on a estimé qu'il ne convenait pas d'en engager une.

D'autre part, sur la base des documents auxquels il est fait référence plus haut, il nous semble également évident que le requérant savait ou devait avoir appris que l'autorité investie du pouvoir de nomination, aux fins de l'article 14, était le directeur général du personnel. Lui seul pouvait autoriser l'indemnité, même si le chef de la délégation pouvait faire des recommandations quant à l'opportunité d'en accorder une et quant au caractère approprié du logement en question. Nous considérons également que, bien que la Commission ait mal interprété la portée de l'article 14, le directeur général du personnel avait le droit, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui donne cet article, d'autoriser des indemnités uniquement pour le loyer. Les documents envoyés au requérant font clairement apparaître que la pratique de la Commission était de ne verser une indemnité que pour le loyer, ainsi qu'il le reconnaît lui-même. Nous n'acceptons pas l'argument selon lequel le requérant peut affirmer

qu'il constituait un cas d'exception auquel cette pratique ne s'appliquait pas en raison de l'approbation du chef de la délégation. S'il avait désiré être considéré comme un cas spécial, il aurait dû le faire savoir et chercher à obtenir l'approbation du directeur général du personnel. Il est manifeste qu'à aucun moment il n'a indiqué un changement quelconque de situation entre le bail initial passé avec un tiers et les arrangements qu'il a faits pour construire la maison par l'intermédiaire d'une société et la louer à lui-même.

A notre avis, sur la base des documents qui lui ont été adressés, il savait que tout paiement autre que celui du loyer était irrégulier, puisque seul ce dernier était autorisé par la DG IX; d'autre part, il était manifeste qu'il ne pouvait pas manquer d'en avoir connaissance.

Il se peut qu'il ait été très judicieux pour lui d'acheter une maison; peut-être l'aurait-il été également, pour la DG IX, de donner suite à une demande d'indemnité, étant donné le coût du financement de l'achat d'une maison, si une telle demande avait été faite. Toutefois, le fait est que, bien qu'il l'ait ouvertement conclu à Washington et y ait obtenu une entière approbation, l'arrangement passé pour constituer une société et accomplir les formalités d'octroi d'un bail afin de pouvoir réclamer un loyer montre que le requérant savait qu'une indemnité lui serait accordée uniquement pour le loyer et non pas pour le coût d'achat d'une maison. C'est réellement ce qu'il cherchait; il savait ou manifestement ne pouvait pas ignorer qu'il ne la recevrait pas, à moins d'obtenir une autorisation spéciale de la DG IX, autorisation qu'il n'a jamais ni demandée ni obtenue.

Le résultat de l'idée d'acheter plutôt que de louer, qui peut avoir été financièrement judicieuse, est malheureux, mais il nous semble que le requérant n'a pas réussi à montrer que la Commission n'avait pas le droit de recouvrer les sommes en vertu de l'article 85. A notre avis, le recours doit donc être rejeté.

Nous estimons que le requérant doit supporter ses propres dépens. Nous ne pensons pas que l'on puisse affirmer qu'il a agi de manière frustratoire ou vexatoire, en obligeant la Commission à exposer les frais de la défense. Son action ne «manquait pas de justification» (voir affaire 54/77, Herpels/Commission, Recueil 1978, p. 585, p. 601), puisqu'il avait raison sur le point de l'interprétation de l'article 14, et que, à la lumière des arguments convaincants invoqués par son avocat, il était en droit de faire étudier la question. En conséquence, nous estimons que chaque partie doit supporter ses propres dépens.