Dans l'affaire 142/78

MARCELLE BERGHMANS, ÉPOUSE HANS-JOACHIM EXNER, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes, domiciliée à Uccle — 1180 Bruxelles, 28, rue Gatti de Gamond, représentée et assistée par Me Marcel Slusny, avocat au Barreau de Bruxelles, 272 avenue Brugmann à Uccle — 1180 Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg-Helmsange, chez M. Cassaignau, 24, rue du Nord,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Joseph Griesmar, en qualité d'agent, assisté de Me Daniel Jacob, avocat au Barreau de Bruxelles, 36, rue de Praetere, 1050 Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet la reconnaissance du droit à l'allocation de foyer pour la requérante; en conséquence, l'annulation de la décision de la Commission, du 6. 2. 1978 ayant refusé ce droit, et maintenu — en application de l'article 85 du statut — la répétition des sommes qu'elle estime indûment perçues; et le remboursement du montant de ces sommes déjà reversées à la Commission,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président de chambre, P. Pescatore et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. J. A. Pompe, greffier-adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Madame Berghmans a été recrutée comme standardiste adjointe en qualité de fonctionnaire stagiaire au grade C 5, échelon 3, à la Commission, à compter du 1er juin 1974. Elle est aujourd'hui titulaire au grade C 4/3.

Elle a deux enfants d'un précédent mariage, et le 16 février 1974 — peu avant son recrutement à la Commission — elle a épousé Monsieur Exner, Hans-Joachim, agent d'Eurocontrol, actuellement au grade B 4. Lors de son entrée en fonctions, la requérante a rempli, le 4 juin 1974, un questionnaire sur lequel, en réponse à la question n° 18 intitulée: «Veuillez préciser ci-dessous les allocations familiales que vous percevez par ailleurs», elle a indiqué: «3 840 francs». Or, cette somme ne concernait que l'allocation pour les deux enfants à charge et ne comprenait pas l'allocation de foyer que la Commission lui a dès lors payée. Postérieurement, la Commission a versé également la différence positive entre les allocations pour enfants à charge auxquelles elle avait droit en tant que fonctionnaire, et celles perçues par son époux, la requérante n'ayant pas signalé les augmentations des allocations touchées par celui-ci. La requérante affirme que lorsqu'elle a rempli son «questionnaire», Monsieur Sterck Hugo, fonctionnaire de grade A 4 à la direction générale IX, lui aurait déclaré que «la perception par son mari d'une allocation de chef de famille à Eurocontrol ne faisait pas obstacle à ce qu'elle perçût l'allocation de foyer en son nom propre».

La Commission affirme par contre que le fonctionnaire concerné «dément formellement avoir jamais fait savoir à la requérante qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte des «autres avantages» dont bénéficiait son époux auprès d'Eurocontrol».

A la suite d'un contrôle administratif, où il fut constaté que Madame Berghmans n'avait pas signalé à la Commission les augmentations des allocations pour enfants à charge perçues par son mari, la division «Droits individuels, Privilèges» lui adressa une note, le 26 juillet 1976, lui demandant de signaler les modifications des allocations perçues et de «faire connaître les différentes modifications de l'allocation familiale perçue hors Communautés» du 1er juin 1974 au 26 juillet 1976.

La requérante affirme que, même à la réception de cette note, elle «était persuadée qu'elle n'avait pas à déclarer l'allocation de foyer dont bénéficie son mari», d'une part à cause des déclarations de Monsieur Sterck, et d'autre part, parce que, venant du secteur privé, pour

elle, les termes «allocations familiales» ne recouvrent que les allocations pour enfants à charge, étant donné que ce sont les seules «qui existent dans la sécurité sociale belge».

Ensuite, la Commission se mit en rapport avec Eurocontrol et fut informée, par lettre du 21 octobre 1976, que Monsieur Exner percevait une allocation de foyer depuis le 1er janvier 1975; en fait, une lettre d'Eurocontrol du 10 octobre 1977, l'informa que cette allocation avait été versée dès le 1er février 1974. A la suite de la première lettre, la Commission décida de supprimer l'allocation de foyer octroyée précédemment à la requérante, dès décembre 1976 et exigea la répétition de l'indu à compter du 1er janvier 1975.

Cette suppression de l'allocation de foyer ne fit pas l'objet d'une note mais peut se constater sur la fiche de traitement de décembre 1976, comparativement à celle de novembre 1976. Mais la requérante — qui trouve ces fiches de traitement très peu compréhensibles — demanda, par une note du 24 février 1977, «l'explication de la diminution du montant de [ses] rémunérations», au directeur du personnel de la Commission. Celui-ci y a répondu par une note du 4 mars 1977 en déclarant que «la différence constatée entre [les] rémunérations de février 1977 et novembre 1976 s'explique par la suppression de l'allocation de foyer et l'allocation pour enfant à charge, effectuée depuis le 1er décembre 1976».

Suite à cette réponse, la requérante, par lettres du 15 mars 1977 et du 20 avril 1977 demande «en vertu de quelles dispositions statutaires [les] services [de la Commission] [lui] ont:

— accordé l'allocation de foyer et l'allocation pour enfant à charge lors de [son] entrée en fonctions aux Communautés;

— supprimé ces avantages».

La Commission a répondu à ces questions par une note du 18 mai 1977 en confirmant la suppression de l'allocation de foyer et des allocations pour enfants à charge au motif que, en vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut, ces deux allocations payées par Eurocontrol étant égales ou supérieures à celles payées par la Commission, celle-ci ne doit «aucun versement à ce titre». Et, dans la même note, la Commission a annoncé à la requérante que, puisqu'elle n'avait pas déclaré l'allocation de foyer dont bénéficiait son époux, les sommes qu'elle avait touchées à ce titre depuis le 1er janvier 1975, devraient être remboursées en application de l'article 85 du statut.

La requérante introduisit alors une réclamation, au titre de l'article 90 du statut par lettre du 15 juillet 1977, par laquelle elle demandait à la Commission de bénéficier de la possibilité de n'être pas soumise à la répétition de l'indu. Néanmoins, elle fut informée par une note du 23 août 1977 que le montant indûment perçu par elle s'élevait à 22 218 francs, la même note fixant également les modalités de recouvrement de cette somme.

La Commission, par lettre de Monsieur le Commissaire Tugendhat, chargé des questions du personnel, datée du 6 février 1978 et notifiée à la requérante le 20 mars 1978, rejeta la réclamation introduite contre l'application de l'article 85 du statut. C'est contre cette décision que le présent recours a été introduit et enregistré au greffe de la Cour le 19 juin 1978.

La procédure s'est déroulée régulièrement. La Cour, l'avocat général entendu, et sur rapport du juge rapporteur, a décidé d'ouvrir la procédure orale, d'entendre à l'audience le témoignage de Monsieur Campey Geoffrey, fonctionnaire de la DG/IX/A/I, et de faire comparaître Madame Berghmans.

II — Conclusions des parties

Dans son recours, la *requérante* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

«1) Déclarer et arrêter que la requérante a droit au payement de l'allocation de foyer, avec toutes les conséquences de droit, notamment en ce qui concerne les indemnités dues depuis la date à laquelle la partie adverse en a interrompu le payement;

2) En conséquence dire nulle et de nul effet la décision de la Commission du 6 février 1978;

3) Condamner la partie adverse à rembourser à la requérante la somme de 22 218 F majorée des intérêts normaux depuis la réclamation du 15 juillet 1977.

Subsidiairement

4) Dire n'y avoir lieu à application de l'article 85 du statut des fonctionnaires;

5) Faire droit aux demandes sub 2) et 3);

6) Condamner la partie adverse aux frais et dépens de l'instance.»

Dans sa réplique, elle a conclu en outre qu'il plaise à la Cour:

«Donner acte à la requérante qu'elle persiste dans les conclusions de sa requête tenue ici pour intégralement reproduites, sous la seule précision que la conclusion *sub 6* vise également la demande principale.

Subsidiairement

Ordonner la vérification par témoins des faits suivants:

a) Que lorsque la requérante fut reçue par Monsieur Sterck aux fins de remplir la déclaration relative aux allocations, celui-ci lui déclara que la perception par son mari d'une allocation de chef de famille à Eurocontrol ne faisait pas obstacle à ce qu'elle perçût l'allocation de foyer en son nom propre;

Témoin cité: Monsieur Sterck Hugo, fonctionnaire de la DG/IX/A/4;

b) Que, lorsque postérieurement à sa réclamation, soit après le 15 juillet 1977, la requérante fut reçue par Monsieur Campey, juriste, celui-ci lui déclara qu'elle avait raison et qu'elle devrait obtenir gain de cause»;

Témoin cité: Monsieur Campey Geoffrey, fonctionnaire de la DG/IX/A/I;

La *Commission* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

«— rejeter le recours comme irrecevable et en tout cas non fondé;

— condamner la requérante aux dépens;

— sous toutes réserves».

III — Résumé des moyens et arguments des parties

A — Sur la recevabilité

La question de la recevabilité a été soulevée en ce qui concerne la décision de la Commission de supprimer le paiement de l'allocation de foyer, au motif, principalement, de l'absence de réclamation préalable sur ce point précis et,

subsidiairement, du caractère tardif de la réclamation.

Principalement: l'absence de réclamation préalable

La *requérante* estime que, vu son grade (C) et conformément à la jurisprudence de la Cour dans son arrêt Sergy (58/75, Recueil 1976, p. 1139), il convient de ne «pas s'en tenir à la formulation de la réclamation» et qu'elle «avait toujours eu pour intention de mettre en cause la légalité de la décision de l'Administration, et non simplement la décision prise par celle-ci, de récupérer les montants pour allocation de foyer, déjà payés».

La *Commission* soutient que la réclamation du 15 juillet 1977 ne concernait que la décision de procéder à la répétition à l'indu, et qu'en conséquence le recours introduit contre le refus par la Commission d'accorder l'allocation de foyer à Madame Berghmans n'a pas été précédé d'une réclamation.

Aussi, la Commission estime qu'elle n'a pas pu connaître les griefs de la requérante quant à la suppression de l'allocation de foyer et qu'en conséquence, c'est «de façon irrelevante» que l'arrêt Sergy a été invoqué puisque celui-ci précise non seulement, dans son attendu 32, que la réclamation préalable sert surtout à «connaître les griefs ou desiderata de l'intéressé», mais également, dans son attendu 33, que, si «cette disposition n'a pas pour objet de lier de façon rigoureuse et définitive, la phase contentieuse éventuelle», il faut néanmoins «que les demandes présentées à ce dernier stade ne modifient ni la cause ni l'objet de la réclamation». Et la Commission soutient que la revendication du droit à l'allocation de foyer pour le futur a un objet «totalement différent de celui de la réclamation qui ne concernait que la répétition de sommes indûment payées» au titre de l'allocation de foyer.

Enfin, la Commission soutient que la requérante ne produit aucun élément de nature à établir son «intention» de mettre en cause la décision de l'Administration et que, de plus, elle a attendu dix-huit mois pour attaquer cette décision.

La *requérante* soutient que la Commission, en lui répondant, le 4 mars 1977, que la diminution du montant de son traitement était due à la suppression de l'allocation de foyer, ne saurait invoquer qu'elle n'a pas eu connaissance du grief quant à cette suppression; et en outre, ce grief aurait été exprimé oralement lors des entretiens que la requérante a eu avec Madame Nicora et Monsieur Campey (celui-ci lui aurait d'ailleurs dit «qu'elle avait raison de demander le paiement de l'allocation de foyer, car elle y avait droit»).

En outre, la lettre de Madame Delauche, du 18 mai 1977, en réponse aux notes de la requérante, prouverait que la défenderesse «avait compris quel était le grief».

Enfin, la défenderesse n'aurait jamais songé à entamer un dialogue en vue d'un règlement amiable puisque dans son mémoire en défense elle «soutient que la requérante n'a pas droit à l'allocation de foyer». Dans ces conditions, la réclamation eût été une formalité inutile et n'est donc plus à considérer comme une formalité substantielle étant donné qu'elle ne répond à aucune finalité; en conséquence de quoi la requérante demande que la jurisprudence von Wüllerstorf und Urbair (aff. 7/77,

Recueil 1978, p. 769) et Marcato (aff. 47/71, Recueil 1972, p. 427, et aff. 37/72, Recueil 1973, p. 361) lui soit appliquée.

Reprenant la jurisprudence Sergy, la requérante estime que les réclamations rédigées par les agents en personne devraient être interprétées de façon extensive et qu'ainsi en l'espèce il serait logique d'admettre que le grief était implicitement contenu dans la réclamation, alors surtout que la Commission «n'a pas ignoré un seul instant quel était réellement l'objectif poursuivi par la requérante».

La *Commission* soutient que les différentes notes de la requérante «contiennent essentiellement des demandes d'explication et ne laissent nullement apparaître la volonté de la requérante de contester le retrait du bénéfice de l'allocation de foyer», et elle dément formellement que Monsieur Campey aurait donné raison à la requérante.

La Commission «s'élève avec force» contre l'application, en l'espèce, de la jurisprudence von Wüllerstorf und Urbair, qui avait admis que la réclamation préalable n'avait «pas de sens dans le cas d'un grief contre les décisions d'un jury de concours, l'autorité investie du pouvoir de nomination manquant de moyens pour réformer ces décisions», et soutient que le dépôt préalable d'une réclamation constitue une condition de recevabilité ainsi que la Cour l'a affirmé dans les arrêts De Lacroix (91/76, Recueil 1977, p. 225) et Reinarz (48/76, Recueil 1977, p. 291). En outre, la défenderesse estime que le raisonnement de la requérante aboutit à un paradoxe puisqu'un fonctionnaire n'aurait l'obligation de faire une réclamation préalable que si «il lui apparaissait que la décision de l'administration ne serait pas fermement arrêtée»; de plus, ce raisonnement de la requérante méconnaîtrait la différence entre l'administration, auteur d'un acte faisant grief, et l'autorité investie du pouvoir de nomination qui peut réformer ledit acte.

Quant à l'argument selon lequel le grief en question aurait été implicitement contenu dans la réclamation, la défenderesse rappelle d'abord que les notes de la requérante ne permettaient «nullement» de croire quelle avait l'intention de mettre en cause la suppression de l'allocation de foyer, et soutient ensuite que, même si une réclamation peut être rédigée de façon sommaire, elle doit «préciser, de façon suffisante pour que l'autorité saisie puisse statuer en connaissance de cause, l'objet de la réclamation et les motifs qui l'inspirent» (arrêt Küster, aff. 23/74, Recueil 1975, p. 353).

Subsidiairement: le caractère tardif de la réclamation

La *Commission* soutient que, même s'il fallait admettre que la réclamation contenait implicitement le grief concernant la suppression de l'allocation de foyer, cette réclamation aurait été effectuée tardivement puisque la notification de la suppression de cette allocation s'est faite à travers la fiche de paye de décembre 1976 où cette allocation était supprimée. La Commission estime que la requérante ne pouvait pas ne pas connaître la signification des cases sur sa fiche de paye vu que celle-là «est rappelée régulièrement aux fonctionnaires», et qu'en conséquence cette fiche de paye constitue «un acte faisant grief»; elle cite à ce sujet les arrêts Wack (aff. 1/76, Recueil 1976, p. 1017) et Kortner-Schots et autres (aff. 15

à 33, 52, 53, 57 à 109, 116, 117, 123, 132 à 137/73, Recueil 1973, p. 177).

Mais, même dans le cas où cette thèse ne serait pas admise, la Commission soutient que l'administration a fourni sa réponse à Madame Berghmans, le 4 mars 1977, et, comme la réclamation date du 22 juillet 1977, le délai de trois mois n'a pas été respecté.

Enfin, elle soutient qu'«en aucun cas, la note du 18 mai 1977 ne saurait être considérée comme constituant la notification de la décision de suppression de l'allocation de foyer», car elle n'est que «purement confirmative» et ne saurait permettre à un fonctionnaire de «repousser indéfiniment l'expiration des délais de réclamation en sollicitant à plusieurs reprises des explications supplémentaires»; à ce sujet, la Commission se fonde sur les arrêts Goeth-Van der Schueren (aff. 56/72, Recueil 1973, p. 181); Gunella (aff. 33/72, Recueil 1973, p. 475); Wack (aff. 1/76, Recueil 1976, p. 1017).

La *requérante,* en rappelant qu'elle estime que, pour son cas personnel, les fiches de traitement ne sauraient constituer une communication claire de la décision de l'administration, conteste donc que la date de la notification soit celle de la communication de cette fiche de traitement.

De même, elle soutient que la note du 4 mars 1977 ne peut pas non plus être retenue comme notification puisqu'elle ne comporte aucune motivation écrite — ce qui serait «la ratio legis des dispositions de l'article 25 du statut». Cette note du 4 mars 1977 n'aurait pas fourni d'explications à Madame Berghmans, ce qui a engendré ses démarches postérieures auprès de l'administration. Et ce n'est qu'après que Madame Nicora lui eût expliqué «qu'elle n'avait pas droit à l'allocation de foyer parce que son mari était fonctionnaire d'une organisation européenne» qu'elle connût la première fois les motifs de la suppression de son allocation de foyer. Pour cette raison, elle a introduit sa réclamation, et soutient en conséquence que la réponse du 18 mai 1977 ne saurait être un acte purement confirmatif.

Enfin, la requérante estime que s'il est certes juste que le non-respect des délais rende un recours irrecevable en tant qu'il s'agit d'une action sur «un droit passé», il serait souhaitable que pour les droits répétitifs et donc futurs, les fonctionnaires ne soient pas forclos, et elle invoque à ce sujet les conclusions de Monsieur l'Avocat général Mayras dans l'affaire Gunella (précitée) où, bien qu'en ayant conclu à l'irrecevabilité, il a néanmoins, examiné le fond, afin — selon l'interprétation de la requérante — «soit de convaincre le fonctionnaire qu'il avait tort», soit «de placer l'institution devant ses responsabilités, à tout le moins, pour l'avenir.

La *Commission* soutient que l'article 25 ne saurait être invoqué en ce qui concerne la note du 4 mars 1977, puisque suivant les conclusions de Monsieur Trabucchi (aff. Schots-Kortner précitée) «s'agissant de l'application courante d'une règle bien précise et claire du statut, une motivation expresse et spécifique pouvait ne pas être considérée comme indispensable».

Quant aux explications qu'aurait fournies Madame Nicora, la défenderesse affirme que celle-ci les conteste en prétendant qu'elle n'aurait jamais donné l'explication avancée par la requérante.

Enfin, la défenderesse — tout en ne déniant pas l'intérêt doctrinal de la remarque de la requérante concernant la non-forclusion en matière de droits répé-

titifs — soutient que ces considérations ne sauraient s'appliquer en l'espèce au motif qu'il s'agit d'un «droit contesté» et non pas d'un «exemple caricatural»; et que de toute façon Monsieur l'Avocat général Mayras avait lui-même justifié différemment l'objet de l'examen de l'affaire Gunella au fond, en ces termes:

«si, sans vous arrêter à l'irrecevabilité, vous décidiez d'examiner le fond du litige, nous pensons que vous seriez conduits à rejeter également le recours. C'est pourquoi nous estimons utile de vous faire part, à ce sujet, de notre opinion»;

ainsi, la requérante aurait mal interprété ces conclusions.

B — Sur le fond

La requérante invoque à titre principal un moyen subdivisé en deux branches, l'une fondée sur la violation de l'article 67, paragraphe 2, du statut, et l'autre sur la violation de l'article 1, paragraphes 3 et 4 de l'annexe VII du statut; et à titre subsidiaire un moyen fondé sur l'inapplicabilité de l'article 85 du statut, en l'espèce.

Moyen principal — 1re branche

La violation de l'article 67, paragraphe 2, du statut

La *requérante* affirme que «l'article 67, paragraphe 2, ne vise que les allocations que perçoit le fonctionnaire lui-même».

La *défenderesse* rappelle que, en vertu de la disposition invoquée, les fonctionnaires «sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées» . . . à ces fonctionnaires. Elle rappelle également que la Cour dans sa jurisprudence Gelders-Deboeck (aff. 106/76, Recueil 1977, p. 1623) et Emer-Van den Branden (aff. 14/77, Recueil 1977, p. 1683) a établi que «l'objet évident du deuxième paragraphe [de l'article 67 était] d'éviter qu'un couple perçoive deux fois des allocations familiales pour les mêmes enfants . . .». Ainsi ce moyen manquerait en droit.

La *requérante* abandonne cette branche de son moyen tout en faisant remarquer que la jurisprudence citée ne s'applique pas en l'espèce puisque le cumul en ce qui concerne l'allocation de foyer est prévu à l'annexe VII, article 1, paragraphe 3.

Moyen principal — 2e branche

Violation de l'article 1, paragraphes 3 et 4, de l'annexe VII du statut

La *requérante* soutient qu'en vertu de l'annexe VII — applicable en l'espèce en vertu du principe général: «specialia generalibus derogant» — le fonctionnaire aurait droit au bénéfice de l'allocation de foyer, sauf si son conjoint travaille également aux Communautés. Et elle rappelle que l'époux de la requérante travaille à Eurocontrol qui, quoi qu'en aient dit les fonctionnaires de la défenderesse, est une organisation distincte des Communautés.

La *Commission* ne conteste en rien cette argumentation mais soutient qu'il faut combiner cette règle avec celle de l'article 67, paragraphe 2, du statut, «puisque l'allocation de foyer perçue par Monsieur Exner est incontestablement 'de même nature' que celle allouée théoriquement à la requérante». Ceci serait confirmé par la jurisprudence de la Cour (arrêts Gelders-Deboeck et Emer-Van den Branden, précités) qui précise que . . . «seules les allocations qui sont

comparables et ont le même but sauraient être prises en considération comme étant «de même nature». Ainsi, c'est l'article 67 qui s'appliquerait et non l'annexe VII; c'est donc à cause du principe de non-cumul fixé par le premier de ces textes que le versement de l'allocation de foyer a été supprimé à la requérante.

La *requérante* rappelle d'abord que Madame Nicora lui aurait affirmé que la suppression de son allocation de foyer serait due au fait que, puisque son mari travaille à «Eurocontrol, Organisation européenne», les deux conjoints travaillent dans les Communautés. Ensuite, elle conteste l'argumentation de la défenderesse selon laquelle ce serait l'article 67 qui s'appliquerait, parce qu'une telle thèse bouleverserait «ainsi toutes les règles traditionnelles d'interprétation qui trouvent notamment leur application dans l'adage: 'specialia generalibus derogant'.» Elle précise que l'article 67 fixe les règles générales, et que les conditions sont définies à l'article 1 de l'annexe VII du statut et que celui-ci stipule que, si les conjoints ont des enfants à charge, «le fonctionnaire a de toute façon droit à l'allocation de foyer», ainsi, en l'espèce, conformément à cette interprétation, la requérante aurait droit à cette allocation.

La Commission rappelle et réaffirme que Madame Nicora aurait démenti les déclarations faites par la requérante. Ensuite elle expose les conditions dans lesquelles est attribuée l'allocation de foyer en concluant que «le principe de non-cumul s'applique dans tous les cas, que le fonctionnaire ait ou non des enfants à charge et que son conjoint soit ou non employé au service des Communautés».

Et elle soutient que l'adage invoqué par la requérante ne s'applique pas aux deux règles en présence puisqu'elles n'ont pas le même objet, l'une édictant un principe général de non-cumul et l'autre visant «un cas particulier (existence d'enfants à charge) de maintien du bénéfice de l'allocation de foyer malgré l'existence de revenus professionnels supérieurs à un certain montant dans le chef du conjoint du fonctionnaire».

Enfin, la défenderesse estime que la thèse de la requérante aboutirait à une inégalité puisque, dans l'hypothèse d'un couple ayant des enfants à charge, dans le cas où les deux époux seraient employés aux Communautés, ce couple ne toucherait qu'une seule allocation de foyer, alors que dans le cas où un des conjoints travaillerait en dehors des Communautés, il toucherait deux allocations de foyer.

Moyen subsidiaire

L'inapplicabilité de l'article 85 du statut

La *requérante* soutient que, n'ayant pas eu connaissance de l'éventuelle irrégularité du paiement, et que celle-ci ne pouvant être considérée comme si évidente qu'elle devait nécessairement en avoir connaissance, «il n'y a pas lieu à application de l'article 85 du statut».

La *Commission*, en se fondant sur l'arrêt Kuhl (aff. 71/72, Recueil 1973, p. 705) rappelle que, si une des deux conditions évoquées par la requérante est remplie, la répétition de l'indu doit s'effectuer. Elle soutient que la requérante s'est placée «par son propre comportement dans une situation irrégulière et ne saurait invoquer sa bonne foi pour s'opposer victo-

rieusement à la répétition des sommes irrégulièrement perçues». Au soutien de cette argumentation, elle rappelle les éléments de fait: la requérante aurait omis de joindre la pièce justificative concernant les 3 840 francs déclarés comme allocations familiales perçues par son conjoint; or, sur cette pièce il aurait été facile de constater que son conjoint percevait une allocation de foyer: ainsi la requérante ne peut invoquer son ignorance de l'irrégularité du paiement; de même, la requérante n'a pas saisi l'occasion de régulariser la situation en envoyant à l'administration les documents justifiant les allocations perçues par son époux afin de signaler les augmentations de ces allocations et comme l'y invitait la Commission dans le bulletin des «Informations administratives» n° 63 du 13 octobre 1975. A ce propos, la défenderesse cite la jurisprudence Kuhl (précitée) et Meganck (aff. 36/72, Recueil 1973, p. 527), où la Cour a décidé que des fonctionnaires qui se sont abstenus de signaler des changements intervenus dans leur situation familiale pendant quatre mois «étaient eux-mêmes responsables de l'irrégularité des versements et que cette irrégularité était donc si évidente qu'ils ne pouvaient manquer d'en avoir connaissance».

La *requérante* soutient que, l'erreur étant excusable, il convient de rechercher les circonstances dans lesquelles le versement a été effectué et que, parmi celles-ci, il convient de tenir compte de la situation personnelle de la requérante.

En conséquence, elle soutient:

— premièrement, qu'elle n'a pas fait d'omission dans sa réponse au «questionnaire» et invoque le fait que Monsieur Sterck — dont «la compétence était infiniment plus grande que celle de la requérante quant à la portée du statut» — non seulement ne lui a pas demandé de documents, mais en outre «lui a dit qu'elle avait droit au bénéfice de l'allocation de foyer». Ainsi ce serait l'administration qui «a provoqué, ou favorisé, voire même simplement permis» un comportement de Madame Berghmans, qu'elle lui reproche aujourd'hui;

— deuxièmement, la requérante soutient «qu'elle n'était pas censée connaître la communication contenue dans les «Informations administratives» et que, de toute façon, puisqu'elle était persuadée qu'elle avait droit à l'allocation de foyer, elle n'aurait pas pu soupçonner que cette communication puisse s'appliquer à son cas personnel;

— troisièmement, elle soutient que «le nœud du problème» consiste dans le fait de savoir si — dans l'hypothèse où elle n'aurait pas droit à l'allocation de foyer — son erreur était excusable ou non, c'est-à-dire en l'espèce si elle pouvait légitimement penser qu'elle avait droit à cette allocation. Elle rappelle que Messieurs Sterck et Campey «ont partagé son point de vue», que Madame Nicora aurait donné comme motif de non-versement de l'allocation de foyer le fait qu'«Eurocontrol était une organisation européenne», et se demande «dès lors, comment pourrait-on parler d'erreur inexcusable!»

La *Commission* s'élève à nouveau contre l'évocation des «prétendues déclarations» des trois fonctionnaires cités, et précise que celles de Monsieur Campey et Madame Nicora étaient, quoiqu'il

advienne, postérieures à la décision de l'administration de récupérer l'indu.

Elle soutient que la situation personnelle de la requérante ne saurait être retenue, car un tel argument «reviendrait à empêcher toute application de l'article 85 du statut» et qu'en outre, la Cour dans son arrêt Acton (aff. 44, 46 et 49/74, Recueil 1975, p. 383) «a admis l'application de l'article 85 du statut à l'égard des requérants qui étaient plus de 500 et donc de tous grades et catégories, sans opérer de distinction selon le niveau de leurs fonctions».

La défenderesse soutient également que «le principe de bonne foi qui interdirait à l'administration de procéder à la répétition de l'indu après avoir provoqué ou même simplement permis le versement indu de l'allocation de foyer» ne saurait être invoqué en l'espèce puisqu'il «ne saurait être contesté que ce versement est intervenu à la suite des déclarations incomplètes faites par la requérante lors de son entrée en fonctions et de son abstention à remettre les documents justificatifs sollicités».

En conséquence de quoi, la défenderesse conclut que les deux conditions posées à l'article 85 du statut sont réunies en l'espèce, alors qu'une seule aurait été suffisante pour pouvoir procéder à la répétition de l'indu.

IV — Procédure orale

Au cours de la procédure orale, la Cour a entendu les témoignages de Monsieur Campey et de Madame Berghmans.

Monsieur Campey a affirmé d'abord qu'il ne se «souvient pas de Madame Exner» (Madame Berghmans), et puis tout en ne contestant pas qu'il a «certainement parlé avec elle par téléphone», qu'il y a eu probablement un «malentendu» et qu'il ne croit pas qu'il ait pu dire à Madame Berghmans qu'elle avait raison.

Madame Berghmans a affirmé qu'elle a «rencontré Monsieur Campey dans son bureau» et qu'il lui aurait dit «qu'il pensait qu'il n'y avait pas de problème et qu'[elle] devait avoir raison». Elle n'a pas nié qu'il y ait pu y avoir un malentendu étant donné que la conversation avait eu lieu en français — Monsieur Campey est britannique —, mais elle a affirmé avoir «compris que Monsieur Campey avait dit qu'il pensait qu'[elle] avait raison dans ce qu'[elle] disait».

Madame Berghmans a, en outre, affirmé que, lors de son entrée en fonctions, Monsieur Sterck lui aurait dit que «Eurocontrol ne faisant pas partie de la Commission, [elle] pouvait avoir droit également à l'allocation de foyer».

Après l'audition des témoins les parties ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 14 juin 1979.

A l'audience du 13 septembre 1979, l'avocat général a présenté ses conclusions.

En droit

1 Par recours parvenu au greffe le 19 juin 1978, la requérante demande à la Cour de déclarer, d'une part, qu'elle a droit à une allocation de foyer au sens

de l'article 67, paragraphe 1, littera a), du statut et de l'article 1 de l'annexe VII du statut, et d'autre part, que l'article 85 du statut, relatif à la répétition de l'indu, lui a été appliqué à tort par l'administration de la Commission.

Sur le droit à l'allocation de foyer

2 Sur ce point, la Commission soutient que le recours serait irrecevable parce qu'il n'aurait pas été précédé, ainsi que l'article 91 du statut le prescrit, d'une réclamation concernant la décision de ne plus octroyer l'allocation de foyer, et que, même si on estimait que la réclamation de la requérante s'étendait également à cette question, cette réclamation n'aurait pas été introduite en temps utile, ce qui rendrait également le recours irrecevable.

Mais étant donné que les moyens invoqués par la requérante mettent directement en cause la solution arrêtée par la Commission, à savoir que la requérante n'a pas droit à l'allocation de foyer, les liens étroits existant entre les moyens de fond invoqués par la requérante et les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission imposent d'examiner d'abord les premiers.

3 La requérante soutient que l'article 67, paragraphe 2, du statut, qui crée l'obligation à charge du fonctionnaire de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs aux fins d'être déduites de celles payées en vertu des articles 1, 2 et 3 de l'annexe VII, se contenterait d'exprimer un principe général.

Or, cette disposition d'ordre général serait primée par le texte spécial de l'article 1, paragraphe 3, dernière phrase, de l'annexe VII qui prescrit que, «toutefois, le bénéfice de l'allocation est maintenu dans tous les cas, lorsque les conjoints ont un ou plusieurs enfants à charge», texte limité par le paragraphe 4 du même article 1 au versement de l'allocation de foyer à un seul conjoint — celui dont le traitement de base est le plus élevé — quand les deux conjoints sont employés au service des Communautés.

En conséquence, — selon la requérante — il découlerait de ces textes que le droit à l'allocation de foyer existerait en toute hypothèse, lorsque les conjoints ont un ou plusieurs enfants à charge et que l'interdiction de cumul n'existerait que dans le cas où les deux conjoints sont au service des Communautés.

4 A l'encontre de cette thèse, il faut faire valoir que l'objet évident du paragraphe 2 de l'article 67 qui pose un principe général applicable à tous les cas, est d'éviter qu'un couple marié perçoive deux fois des allocations de foyer, car il s'agit d'allocations de même nature servies dans le même but: faciliter l'existence du fonctionnaire marié ou de celui, quelle que soit sa situation familiale, ayant un ou plusieurs enfants à charge.

5 Par contre, l'article 1 de l'annexe VII, en particulier dans son paragraphe 3, ne contient en réalité aucune règle anticumul et son objet est différent de celui de l'article 67, paragraphe 2; il prévoit, dans l'hypothèse où les revenus du conjoint du fonctionnaire dépassent une certaine limite, la perte de l'allocation de foyer pour ce fonctionnaire, indépendamment du fait que le conjoint perçoit une telle allocation, et le maintien de cette allocation uniquement lorsque les conjoints ont un ou plusieurs enfants à charge. Il ne peut donc être déduit de ce texte qu'en toute hypothèse un couple ayant des enfants à charge peut percevoir deux fois l'allocation de foyer.

6 En outre, il est précisé par l'article 1, paragraphe 4, de l'annexe VII que, si les deux conjoints sont employés au service des Communautés et ont tous deux droit à l'allocation de foyer, celle-ci n'est versée qu'au conjoint dont le traitement de base est le plus élevé.

7 Il apparaît bien en conséquence que le but visé par l'article 67 est de ne faire bénéficier chaque famille que d'une seule allocation de foyer, à concurrence de son montant le plus élevé.

8 Comme, en l'espèce, il n'est pas contesté que le mari de la requérante perçoit une allocation de foyer, et comme celle-ci est plus élevée que celle que pourrait toucher la requérante, c'est à bon droit que l'allocation de foyer a été refusée à celle-ci, en vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut, et le moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'examiner les exceptions préliminaires soulevées par la Commission.

Sur la répétition de l'indu fondée sur l'article 85 du statut

9 Sur ce point, le litige porte sur la question de savoir si l'administration de la Commission est en droit d'exiger la restitution des sommes indûment perçues au regard de l'article 85 du statut, qui dispose que «toute somme indûment perçue peut donner lieu à répétition, si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance». Il résulte de ce texte que, pour qu'une somme versée sans justification puisse être répétée, il est nécessaire d'administrer la preuve que le bénéficiaire avait une connaissance effective du caractère irrégulier du paiement, ou que l'irrégularité du versement était si évidente que le bénéficiaire ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.

10 La requérante contestant la connaissance de l'irrégularité et l'évidence de celle-ci, il y a lieu d'examiner les circonstances dans lesquelles l'administration a été amenée à verser à la requérante l'allocation de foyer.

11 L'administration calcule les allocations familiales dues aux agents mariés au vu notamment de la réponse au n° 18 du questionnaire rempli par toute personne entrant à son service. Le n° 18 est ainsi rédigé: «Veuillez préciser les allocations familiales que vous percevez par ailleurs»; au-dessous de ce texte, l'imprimé comporte deux lignes pointillées, resserrées, destinées à recevoir la réponse à la question, marquée d'un astérisque renvoyant en bas de page où il est indiqué «joindre pièce justificative».

La requérante a simplement inscrit le chiffre: 3 840 F en réponse à la question et n'a pas fourni de pièce justificative.

12 Étant donné la rédaction de l'article 67 du statut spécifiant clairement que les allocations familiales comprennent: a) l'allocation de foyer, b) l'allocation pour enfant à charge, c) l'allocation scolaire, il est fait grief à la requérante d'avoir causé l'erreur de l'administration en n'indiquant pas la cause juridique des 3 840 F, alors que celle-ci était exclusivement l'allocation des enfants à charge de la requérante.

13 Mais il faut noter que l'acception courante dans les États membres de la notion d'allocations familiales recouvre essentiellement les allocations pour enfants à charge, et que c'est aussi le sens de cette appellation dans la législation belge, à laquelle la requérante était soumise avant son entrée à la Commission. Si bien qu'il est difficile de reprocher à la requérante qui entrait en service de n'avoir pas recherché la définition exacte du terme «allocations familiales» en se reportant à l'article 67 du statut.

14 Il doit aussi être reproché à l'administration de la Commission de ne pas avoir établi des questionnaires sur ce point suffisamment explicites — contrairement d'ailleurs à ceux d'autres institutions communautaires —, et même ambigus par l'espace réservé à la réponse qui ne peut être détaillée sur les trois composantes des allocations familiales au sens du statut des fonctionnaires des Communautés. En outre, il convient de souligner que le bureau spécialisé de l'administration, auquel la requérante a remis le questionnaire, n'a réagi ni au libellé de la réponse, ni au manque de pièce justificative et que son comportement, en l'espèce, a manqué de vigilance et a été négligent.

15 Si l'on ajoute que les conversations entre les fonctionnaires compétents en la matière et la requérante ont pu, pour le moins, faire naître dans l'esprit de celle-ci un malentendu sur l'étendue de ses droits, il faut en conclure qu'il n'a pas été administré la preuve que la requérante avait une connaissance effective du caractère irrégulier du versement qui lui était fait de l'allocation de foyer et qu'on ne saurait lui faire grief d'avoir provoqué, par une déclaration inexacte ou par omission, l'erreur de l'administration.

16 Enfin, en ce qui concerne le caractère évident ou non de l'irrégularité, il faut noter que cette allocation d'un montant minime ne présentait pas un caractère d'irrégularité évidente, puisque le comportement de l'administration pouvait avoir créé dans l'esprit de l'intéressée la certitude raisonnable d'avoir droit à ce qui lui était versé.

17 Il résulte de ce qui précède que l'administration de la Commission n'est pas fondée à réclamer à la requérante la restitution de l'indu en ce qui concerne l'allocation de foyer pour la période du 1er janvier 1975 au 30 novembre 1976, et que la décision de la Commission du 18 mai 1977, sur ce point, doit être annulée.

Sur les dépens

18 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.

La requérante ayant obtenu gain de cause sur une partie de ses chefs de demande, il convient d'imposer à la Commission une partie des dépens de ladite requérante, estimée à cinquante pour cent.

En outre, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans le recours des agents des Communautés restent dans tous les cas à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté dans la mesure où il visait à reconnaître que la requérante avait droit à l'allocation de foyer.

2) La décision prise par note du 18 mai 1977 (Réf. IX/A/4/2995) par laquelle la Commission a condamné la requérante à la restitution de sommes indûment versées du chef de l'allocation de foyer est annulée.

3) La Commission doit rembourser à la requérante la somme de BFR 22 218.

4) La Commission supportera ses propres dépens ainsi que la moitié des dépens de la requérante.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 octobre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 13 SEPTEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire dans laquelle nous présentons nos conclusions aujourd'hui concerne, d'une part, le droit de la requérante à une allocation de foyer au sens de l'article 67, paragraphe 1, lettre a), du statut et de l'article 1 de l'annexe VII de celui-ci, telle qu'elle était due, entre autres, aux fonctionnaires mariés. D'autre part, elle concerne l'obligation de la requérante de rembourser une allocation de foyer prétendument perçue à tort durant une certaine période, cela au titre de l'article 85 du statut, dont les termes sont les suivants:

«Toute somme indûment perçue donne lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.»

A cet égard, il faut savoir que la requérante, qui a deux enfants d'un précédent mariage (nés en 1969 et en 1971), a épousé, le 16 février 1974, un agent d'Eurocontrol qui était classé au grade B 5, échelon 1, depuis septembre 1972 et qui, depuis décembre 1976, appartient au grade B 4. Conformément aux dispositions applicables aux agents d'Eurocontrol qui ont été conçues sur le modèle de la réglementation applicable aux agents des Communautés européennes, le mari de la requérante a obtenu à partir du jour de son mariage, une allocation de foyer et une allocation pour deux enfants à charge; à partir de juin 1975, il a obtenu également l'allocation scolaire pour un enfant et à partir du mois de novembre 1977 l'allocation scolaire pour deux enfants.

Le 1er juin 1974, la requérante a été recrutée dans les services de la Commission en qualité de fonctionnaire stagiaire de grade C 5, échelon 3. Elle a été titularisée avec effet au 1er décembre 1974;

1 — Traduit de l'allemand.