ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE) DU 13 OCTOBRE 1977 [1]

Gerarda Emer-van den Branden contre Commission des Communautés européennes

Affaire 14-77

Sommaire

1. Fonctionnaires — Rémunération — Allocations familiales — Cumul — Application de l'article 67, paragraphe 2, du statut — Conditions

2. Fonctionnaires — Rémunération — Traitements mensuels — Computation — Erreurs et rectifications — Intérêts moratoires — Demande non exigible

1. La disposition anticumul de l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires ne s'applique qu'aux allocations régulières faisant virtuellement partie de la rémunération et destinées à subvenir aux besoins des travailleurs, mais non pas à une libéralité octroyée pour des raisons extraordinaires. Même si les modalités de paiement d'une telle allocation sont sensiblement les mêmes que celles de l'allocation familiale régulière, on ne saurait pour cette raison considérer cette libéralité comme une simple augmentation de l'allocation familiale régulière.
2. Les erreurs et rectifications courantes qui interviennent dans la computation des traitements ne donnent pas lieu à l'exigence des intérêts moratoires. Sauf dans des cas exceptionnels, ceci vaut également quand une rectification a été opérée suite à une réclamation ou un recours.

Dans l'affaire 14-77

GERARDA EMER-VAN DEN BRANDEN, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, représentée par Me Marcel Grégoire et Me Edmond Lebrun, du barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg chez Me Tony Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Giorgio Pincherle, assisté par M. Alain van Solinge, membre du ser-

1 — Langue de procédure: le français.

vice juridique, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision aux termes de laquelle il a été décidé que l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique sont déductibles de l'allocation statutaire pour enfant à charge et ont été effectivement effectuées à ce titre des retenues sur les traitements de la requérante de juin, juillet et août 1976, ainsi que l'annulation de la décision de rejet de la réclamation que la requérante a introduite à cet égard,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, A. M. Donner et A. O'Keeffe, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que 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

La requérante est fonctionnaire au service juridique de la Commission des Communautés européennes.

Par note du 14 mai 1976, émanant de la division «Traitements, pensions, missions et indemnités diverses», elle fut informée qu'elle serait redevable d'une somme de 11 040 FB au titre de «régularisation allocations familiales perçues en dehors du 1er janvier 1975 au 30 avril 1976». Cette note indiquait qu'en application de l'article 85 du statut, ladite somme serait récupérée sur les traitements de juin, juillet et août 1976.

La retenue comprenait un montant qui, d'après la Commission, était remboursable au titre d'allocation familiale de vacances et d'allocation familiale spéciale belges versées respectivement en avril et août 1975 au mari de la requérante. La

Commission estime que ces allocations belges sont à déduire de l'allocation communautaire pour enfant à charge en vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut qui dispose:

«Les fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales visées au présent article sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu des articles 1, 2 et 3 de l'annexe VII.»

La Commission a également, en août 1976, effectué une retenue sur le traitement de 3 276 FB représentant, à concurrence de 2 558 FB, le montant remboursable au titre de l'allocation familiale de vacances perçue en avril 1976 par le mari de la requérante. Celle-ci a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut — enregistrée à la Commission le 9 juillet 1976 — contre la décision de déduire de l'allocation statutaire pour enfant à charge l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique et contre la décision de récupérer à sa charge les montants remboursables perçus à ces titres par son mari en avril et août 1975. Cette réclamation a été complétée, quant à la retenue effectuée sur le traitement d'août 1976, par acte enregistré le 8 novembre 1976.

La Commission n'ayant pas répondu dans les délais, la requérante a introduit le présent recours, enregistré au greffe de la Cour le 26 janvier 1977.

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

II — Conclusions des parties

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. A titre principal:

— dire pour droit que l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique ne sont pas de même nature, au sens et pour l'application de l'article 67, paragraphe 2, du statut, que l'allocation pour enfant à charge prévue à l'article 67, paragraphe 1, lettre b, du statut;

— dire pour droit qu'à tout le moins la déduction de l'allocation familiale de vacances et de l'allocation familiale spéciale versées en Belgique de l'allocation statutaire pour enfant à charge ne pouvait plus ou ne pouvait pas être décidée dans les circonstances de la cause;

— en conséquence, annuler:

a) la décision aux termes de laquelle il a été décidé que l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique sont déductibles de l'allocation statutaire pour enfant à charge;

b) la décision de la partie adverse aux termes de laquelle a été décidé de récupérer, à charge de la requérante, les sommes de 4 743 FB et 2 558 FB au titre d'allocations de même nature versées par ailleurs en 1975 et avril 1976 et ont été effectivement effectuées à ce titre des retenues correspondantes sur les traitements de la requérante des mois de juin, juillet et août 1976;

c) la décision de rejet de la réclamation de la requérante introduite le 9 juillet 1976, complétée par acte introduit le 8 novembre 1976 et enregistrée sous le n° 4 474;

— condamner la partie adverse à payer à la requérante les sommes de 4 743 FB et 2 558 FB, sous réserve de modification en cours d'instance, augmentées des intérêts moratoires au taux de 8 % l'an depuis le 1er août 1976 jusqu'au jour du paiement effectif;

— condamner la partie adverse aux dépens.

2. A titre très subsidiaire:

— dire pour droit qu'il n'y a pas lieu à répétition à charge de la requérante de la somme trop perçue en 1975 de 4 743 FB;

— en conséquence, annuler:
  a) la décision de la partie adverse aux termes de laquelle a été décidé de récupérer, à charge de la requérante, la somme de 4 743 FB au titre d'allocations de même nature versées par ailleurs en 1975 et ont été effectivement effectuées à ce titre des retenues correspondantes sur les traitements de la requérante de juin, juillet et août 1976;
  b) la décision de rejet de la réclamation de la requérante introduite le 9 juillet 1976 et enregistrée sous le n° 4 474;
— condamner la partie adverse à payer à la requérante la somme de 4 743 FB, sous réserve de modification en cours d'instance, augmentée des intérêts moratoires au taux de 8 % l'an depuis le 1er août 1976 jusqu'au jour du paiement effectif;
— condamner la partie adverse aux dépens.

La *partie défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:
— rejeter le recours comme non fondé,
— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

En fait

La défenderesse expose que la requérante aurait déclaré régulièrement à l'administration les montants des allocations familiales qu'elle percevait en Belgique en raison de l'activité de son conjoint, à l'exception parfois de l'allocation familiale spéciale.

Il faudrait souligner que, dans les «Informations administratives» n° 63 du 13 octobre 1975, la Commission a attiré l'attention des fonctionnaires sur le respect des dispositions de l'article 67, paragraphe 2, du statut et que les chefs d'administration des institutions ont, le 5 février 1976, conclu à l'application des dispositions anticumul prévues à l'article 67, paragraphe 2, du statut aux deux allocations familiales belges en cause.

La *requérante* estime que, bien que l'allocation familiale de vacances soit — à toutes fins — déclarée, elle n'est cependant pas déduite de l'allocation communautaire pour enfant à charge, ce qui démontrerait l'inexistence de lien de causalité entre la non-déclaration de l'allocation familiale spéciale et la non-déduction de cette dernière allocation.

Quant aux «Informations administratives», la requérante observe qu'il découlerait du caractère général de ce rappel et de ce qu'il n'y est fait aucune allusion aux allocations litigieuses que l'on se trouvait à l'époque sous l'empire de la décision de ne pas les déduire. La circonstance qu'il a fallu une réunion des chefs d'administration des institutions pour décider de l'application des dispositions anticumul aux allocations en cause confirmerait d'ailleurs qu'antérieurement la décision était de la non-application de ces dispositions.

Enfin, ladite décision des chefs d'administration, non portée à la connaissance du personnel en violation de l'article 110, alinéa 2, du statut, ne stipulerait pas qu'elle serait appliquée rétroactivement. A tout le moins, elle ne saurait donc avoir d'effet que pour l'avenir.

La *défenderesse* observe sur ce dernier point que les réunions des chefs d'administration n'aboutiraient pas à des décisions devant faire l'objet d'une publication, telles que prévues à l'article 110, alinéa 2, du statut mais se limiteraient à «une consultation régulière entre les administrations des institutions».

En droit

La *requérante* invoque les moyens suivants:
— violation de l'article 67 du statut, spécialement paragraphe 1, lettre b, et paragraphe 2; violation de l'article 2 de l'annexe VII du statut; excès de pouvoir;

— subsidiairement: violation des principes du respect des droits acquis, de l'égalité de traitement et de saine administration, ainsi que, plus subsidiairement, violation de l'article 85 du statut.

1. Premier moyen

La requérante expose que les lois coordonnées belges relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés prévoiraient quatre types de prestations: les allocations familiales, les allocations de naissance, l'allocation familiale de vacances et l'allocation socio-pédagogique (chapitre V, section I, section 4 bis, section 4 ter et section 4 quater). En ce qui concerne l'allocation familiale de vacances, l'article 73 quater desdites lois, modifié par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1962, dispose:

«Les Caisses de compensation pour allocations familiales ainsi que les autorités et établissements publics visés à l'article 18 octroient une allocation familiale de vacances. Cette allocation est payée dans le courant du mois de mai de chaque année en faveur des enfants qui ont eu droit à des allocations familiales (pour le mois d'avril de l'année pour laquelle elle est accordée).

Les conditions de paiement de l'allocation familiale de vacances sont les mêmes que celles fixées pour le paiement des allocations familiales.

Le Roi détermine le montant de l'allocation familiale de vacances.»

L'arrêté royal du 1er février 1968 relatif à l'allocation familiale de vacances prévoit, en son article 1 modifié par l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1973, que le montant de l'allocation familiale de vacances est égal au montant des allocations familiales.

Par ailleurs, il arriverait que, pour une année déterminée, le Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) décide d'octroyer des allocations familiales spéciales à charge des réserves de l'Office. En 1975, une telle allocation d'un montant à peu près égal à celui de l'allocation familiale aurait été octroyée.

Jusqu'en 1976, la Commission n'aurait jamais déduit de l'allocation pour enfant à charge, versée en vertu de l'article 67, paragraphe 1, b, du statut, l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique, considérant ainsi, et à juste titre, que lesdites allocations belges ne sont pas de même nature que l'allocation pour enfant à charge.

En effet, cette dernière serait une allocation familiale ordinaire n'ayant pas pour objet d'intervenir dans des frais spécifiques occasionnés par les enfants. Le statut lui-même poserait le principe de la distinction entre allocations sans affectation spéciale (allocation pour enfant à charge) et allocations avec affectation spéciale (allocation scolaire). Il s'ensuivrait que des allocations familiales à affectation spéciale versées par ailleurs ne sauraient être de même nature que l'allocation familiale statutaire pour enfant à charge. Cette conclusion vaudrait pour l'allocation familiale de vacances ainsi que pour l'allocation familiale spéciale, versées en Belgique.

L'allocation familiale spéciale serait non réglementaire (sauf pour les agents de l'État), non générale (les indépendants n'en bénéficieraient pas) et occasionnelle: il n'y aurait pas de droit pour l'avenir à faire valoir à ce sujet. De plus, elle constituerait en quelque sorte une libéralité. Le Comité de gestion de l'ONAFTS déciderait, après consultation des partenaires sociaux, de disposer de ses réserves sous la forme de l'octroi d'une allocation familiale spéciale.

Ce serait donc en violation du statut que la Commission a déduit de l'allocation statutaire les deux allocations belges susmentionnées.

En ce qui concerne les différents systèmes d'allocations familiales dans les États membres de la Communauté, la *défenderesse* estime que les législations nationales en la matière, ainsi que le statut des fonctionnaires, entendent couvrir actuellement les charges qu'entraînent non seulement la nourriture, l'habillement et le logement des enfants, mais encore leur éducation, leurs loisirs, ainsi que leurs vacances.

Si le statut ne prévoit effectivement pas l'octroi d'une allocation familiale de vacances, il n'en demeurerait pas moins que le but poursuivi par le législateur belge est certainement atteint également par les dispositions du statut relatives à l'allocation pour enfant à charge. En effet, cette allocation, d'un montant plus élevé que celui des allocations familiales ordinaires belges, couvrirait l'ensemble des charges, y compris les vacances inhérentes à l'entretien normal d'un enfant. L'allocation familiale belge de vacances serait d'ailleurs, quant à ses modalités, en tous points — exception faite de la fréquence de versements — identique à l'allocation familiale ordinaire.

L'allocation familiale spéciale trouverait son origine dans des négociations (en 1970) entre les organisations patronales et syndicales et le gouvernement au sujet de l'utilisation du fonds de réserve de l'ONAFTS. Ce fonds de réserve «destiné en ordre principal à parer à des insuffisances éventuelles de recettes» pourrait cependant être utilisé à d'autres buts avec l'autorisation préalable du ministre compétent.

Ladite allocation aurait été accordée, chaque année depuis 1970, à tous les enfants bénéficiaires des allocations familiales ordinaires, qu'ils soient en âge d'école ou non. Son montant serait égal à celui de l'allocation familiale ordinaire du mois d'août et elle serait liquidée en même temps que cette dernière. Qu'elle poursuive un but spécifique — contribuer aux frais de la rentrée scolaire — ou qu'elle constitue simplement un mois supplémentaire d'allocations familiales, l'allocation familiale spéciale ne pourrait être considérée comme étant d'une nature différente de celle des allocations prévues par le statut (allocation scolaire ou allocation pour enfant à charge).

La *requérante* réplique que la constatation que le statut ne prévoit effectivement pas l'octroi d'une allocation familiale de vacances devrait suffire pour admettre que l'allocation belge en question n'est pas de même nature que l'allocation statutaire.

Elle admet que l'allocation statutaire aurait pour objet, d'une manière indifférenciée, l'ensemble des frais d'entretien d'un enfant, mais on pourrait considérer qu'une telle allocation ordinaire est consacrée à des frais d'entretien prioritaires vis-à-vis des vacances. A côté des allocations familiales ordinaires, le statut aussi bien que la législation belge prévoiraient des allocations à objet spécifique, où certains frais d'entretien d'un enfant seraient distingués de l'ensemble des frais et donneraient lieu à une intervention financière spéciale. Si le raisonnement de la défenderesse était fondé, l'allocation scolaire prévue par le statut n'aurait pas de raison d'être puisque l'allocation pour enfant à charge couvrirait également les frais de scolarité. Ce raisonnement aboutirait d'ailleurs à des conséquences antisociales.

L'évolution sociale aurait conduit à l'octroi des allocations familiales à des objets spécifiques, car les allocations ordinaires auraient été consacrées en fait à des besoins prioritaires (nourriture, logement, soins de santé) et de nombreux enfants, par exemple, n'auraient pu avoir des vacances ou poursuivre leurs études au-delà du minimum légalement obligatoire.

Décider — comme le fait la défenderesse — que l'allocation familiale de vacances est de même nature que l'allocation statutaire signifierait nier et contrecarrer cette évolution sociale.

L'argumentation de la défenderesse tirée des modalités des allocations belges serait

dénuée de toute pertinence. En effet, les modalités ne toucheraient pas à l'essence. Il s'agirait de caractères extrinsèques, occasionnels, répondant le plus souvent à un souci de facilité, de rationalisation administrative, étranger à l'objet de l'institution.

Subsidiairement, il faudrait signaler que les allocations belges en cause diffèrent quant à leurs modalités des allocations ordinaires sur un point important, à savoir la fréquence des versements.

La *défenderesse* observe que s'il fallait suivre la thèse de la requérante, l'application des dispositions anticumul du statut dépendrait exclusivement de la qualification en droit national des allocations versées en vertu de ce dernier. Ainsi, toute déduction serait écartée au cas où un État octroirait une allocation spécifique pour chaque grande catégorie de besoin (éducation, habillement, nourriture, vacances, loisirs . . .) puisque ces allocations «particulières et spécifiques» ne pourraient être de même nature que l'allocation «générale» pour enfant à charge.

Il faudrait encore souligner que le texte du statut mentionne «les allocations de même nature versées par ailleurs» et non les «allocations familiales» de même nature versées par ailleurs. La locution «de même nature» tendrait donc clairement à souligner le caractère familial de ces allocations sans exiger l'identité de ces dernières avec celles du statut.

Quant à l'allocation scolaire prévue par le statut, la défenderesse rappelle que le statut, comme les législations nationales, entendrait contribuer aux charges qu'entraîne l'entretien normal d'un enfant. Le statut aurait créé un système homogène fondé sur l'octroi d'une allocation familiale à vocation générale d'un montant relativement élevé et, éventuellement, sur le versement d'une allocation spécifique justifiée par une situation de fait précise (la scolarité de l'enfant).

Loin de s'opposer à une évolution sociale, les dispositions anticumul du statut auraient exclusivement pour objet d'éviter qu'un couple perçoive deux fois des allocations familiales pour les mêmes enfants. Ce souci des auteurs du statut serait d'ailleurs partagé par le législateur belge, ce qui ressortirait des articles 60 et 64 des lois coordonnées.

Enfin, la défenderesse observe qu'elle n'aurait jamais entendu confondre l'«essence» des deux allocations belges avec leurs modalités. Elle estime, en revanche, que l'examen de ces dernières peut utilement éclairer la nature de ces allocations. Notamment le fait que les allocations en question seraient fréquemment qualifiées de 13e et 14e mois d'allocations familiales soulignerait l'absence, quant à leur nature, de différence sensible séparant ces diverses allocations.

2. Deuxième moyen

La *requérante* estime que même dans l'hypothèse où la Cour déciderait que l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale belges sont de même nature que l'allocation statutaire et en principe à déduire de celle-ci, la déduction ne pouvait plus et ne peut être effectuée en l'espèce ou, à tout le moins, ne pouvait l'être avec effet rétroactif.

On pourrait déduire de l'arrêt de la Cour (première chambre) du 24 juin 1976 (affaire 56-75, Elz/Commission, Recueil 1976, p. 1097) que le retrait fût-ce «ex nunc» — a fortiori «ex tunc» — d'un bénéfice, par hypothèse contraire aux dispositions légales applicables, n'est possible que si ce bénéfice ne résulte pas d'une décision explicite ou implicite de l'institution concernée (attendus nos 18 à 20).

S'il y a eu décision, constitutive d'un droit au profit du bénéficiaire, le retrait du bénéfice, même pour l'avenir, porterait atteinte au principe du respect des droits acquis.

En l'espèce, la non-déduction des allocations belges en cause résulterait d'une décision prise en son temps par la Com-

mission. A ce propos, la requérante se réfère à une note du service juridique du 8 septembre 1965 à la direction générale de l'administration déterminant des critères généraux auxquels les allocations perçues par ailleurs devraient répondre pour venir en déduction des allocations statutaires. Le service juridique ayant été consulté sur la signification des termes «de même nature», la non-déduction consécutive, pendant dix ans, des allocations belges litigieuses serait le résultat non d'une tolérance ou d'une carence des services compétents de la Commission, mais d'une décision, constitutive d'un droit au profit des intéressés et non susceptible d'être retirée fût-ce pour l'avenir.

La décision de déduire les allocations en cause serait illégale déjà parce qu'elle porterait atteinte au principe des droits acquis. Elle violerait, en plus, le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires, dans la mesure où cette décision ne fait pas suite à un examen approfondi de toutes les législations sociales des pays membres relatives aux allocations familiales et/ou pour enfant à charge et/ou aux divers avantages alloués en considération de frais en général ou de tels frais spécifiques occasionnés par la charge d'enfants.

Si la grande complexité et diversité de ces systèmes rendaient impossible d'arrêter des critères généraux permettant de déterminer quelle allocation est de même nature que l'allocation statutaire pour enfant à charge, les principes aussi bien d'égalité de traitement que de justice distributive et de saine administration auraient commandé de s'abstenir de déduire de ladite allocation statutaire autre chose que l'allocation familiale ordinaire, sans affectation spéciale et payée avec régularité, et selon des échéances plus fréquentes qu'annuellement.

Plus subsidiairement, dans le cadre de ce moyen subsidiaire, la requérante fait valoir que la décision de la défenderesse n'aurait pu avoir qu'un effet «ex nunc» et qu'à peine de violer l'article 85 du statut elle n'aurait pas pu être appliquée avec effet rétroactif.

Aux termes de cette disposition, toute somme indûment perçue ne donnerait lieu à répétition que 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.

Les conditions posées par l'article 85 n'étant pas réunies en l'espèce, la défenderesse aurait décidé en contravention avec cette disposition que la requérante devait rembourser par retenue sur ses traitements de juin, juillet et août 1976 des sommes prétendument versées en trop en 1975 par l'effet de la non-déduction litigieuse.

La *défenderesse* s'oppose à l'interprétation de l'arrêt Elz/Commission donnée par la requérante.

Il ressortirait de cet arrêt que le principe des droits acquis ne saurait être invoqué pour faire obstacle au retrait pour l'avenir d'un bénéfice octroyé en violation du statut. Examinant le cas concret, la Cour aurait constaté qu'au vu des circonstances de fait (carence ou tolérance de l'administration) et de droit (violation du statut), le maintien du bénéfice litigieux n'implique aucune décision de l'institution qui serait constitutive d'un droit au profit de l'intéressé. Ainsi, quelle que soit la forme — simple carence ou tolérance, décision implicite ou explicite — le fonctionnaire ne pourrait prétendre avoir acquis des droits dont il exigerait le maintien pour l'avenir dès lors que ces prétendus droits auraient été acquis en violation d'une disposition du statut.

En tout état de cause, l'absence de déduction des allocations litigieuses ne pourrait être qualifiée de décision constitutive d'un droit. En particulier, elle ne résulterait pas d'une décision prise en son temps par les services de la Commission, mais elle devrait être considérée comme l'application incomplète d'une disposi-

tion statutaire due au fait que la requérante n'a jamais déclaré à l'administration le versement d'une au moins de ces allocations. En l'absence d'une telle déclaration, la Commission n'aurait donc pas pu prendre une décision à l'égard de la requérante qui aurait déclaré inapplicables les dispositions anticumul à l'une au moins de ces deux allocations familiales belges.

Quant à la note du service juridique citée par la requérante, la défenderesse observe qu'un avis du service juridique — qui ne lierait pas la Commission — ne pourrait pas constituer, même à l'égard d'un de ses fonctionnaires, une décision constitutive d'un droit.

Si, cependant, la Cour devait estimer que la non-déduction résulte d'une décision, celle-ci — fondée sur une erreur d'interprétation du statut — ne serait pas constitutive d'un droit au profit de la requérante et pourrait, par conséquent, être retirée pour l'avenir.

La défenderesse conteste alors que la déduction litigieuse ait été fondée sur l'article 85 du statut. Elle résulterait de l'application exclusive de l'article 67, paragraphe 2, du statut qui prévoirait expressément la déduction des allocations de même nature versées par ailleurs. Mais même si la thèse quant à l'application de l'article 85 était fondée, on devrait admettre que ce dernier a été respecté en l'espèce. Sur ce point, la défenderesse se réfère aux conclusions de l'avocat général dans l'affaire 71-72, Kuhl/Conseil (arrêt du 27 juin 1973, Recueil 1973, p. 705). Il serait constant soit que la requérante a provoqué l'erreur de l'administration — par la non-déclaration de l'allocation familiale spéciale —, soit qu'elle ne pouvait pas manquer d'avoir connaissance de l'irrégularité des versements des allocations statutaires sans déduction de l'allocation familiale spéciale.

Quant à l'allocation familiale de vacances, celle-ci fut déclarée par la requérante comme le furent les allocations familiales ordinaires. La déduction de celles-ci n'ayant pas été contestée, la défenderesse s'étonne que la déduction de l'allocation familiale de vacances soit mise en cause dans le cadre de ce moyen.

La *requérante* réplique que l'analyse de l'arrêt Elz/Commission ferait apparaître que le retrait «ex nunc» d'un bénéfice n'est possible que si deux conditions sont réunies: caractère irrégulier d'une part et d'autre part que le bénéfice ne découle pas d'une décision. Dans l'arrêt mentionné, la Cour aurait pris soin de relever que la concession du bénéfice trouve son origine soit dans une carence, soit dans une tolérance (attendu n° 19) et elle aurait ensuite insisté sur ce qu'il ne s'agissait précisément pas d'une décision, fût-elle implicite, qui serait consitutive d'un droit au profit de l'intéressé (attendu n° 20).

Il faudrait donc déterminer en fait s'il y a eu, en l'espèce, une décision ou non.

L'argumentation de la défenderesse manquerait d'abord en fait, puisqu'il n'y aurait absolument aucun lien de cause à effet entre la non-déclaration d'une des allocations par la requérante de la non-déduction des deux allocations. Dès lors que l'allocation familiale de vacances, bien que déclarée, n'était cependant pas déduite, il s'ensuivrait nécessairement que ce n'est pas l'absence de déclaration qui est à l'origine de la non-déduction jusqu'en 1976.

Ensuite, quant à l'avis du service juridique qui ne serait certes pas, de soi, une décision constitutive de droit, la requérante précise son argumentation de la façon suivante: dès lors que la défenderesse n'a pas, pendant dix ans, déduit de l'allocation statutaire les allocations belges en question, en suite d'un avis donné par le service juridique, on serait fondé à en déduire que cette non-déduction est le résultat d'une décision, fût-ce implicite, constitutive d'un droit au profit des intéressés et, à ce titre, non susceptible d'être retirée même pour l'avenir. Une attitude déterminée, mûrement réfléchie

sur le plan juridique et adoptée pendant une très longue période, ne saurait s'analyser en une tolérance ou une carence de l'administration.

Très subsidiairement, à supposer que la Cour jugerait qu'il n'y a pas eu décision, il faudrait encore s'interroger sur la nature de l'irrégularité prétendue. A cet égard, la requérante fait remarquer que l'application de l'article 67, paragraphe 2, du statut présupposerait une interprétation de l'expression «de même nature» et on ne saurait donc prétendre que la non-déduction serait directement contraire au texte de ladite disposition. Une interprétation d'un texte légal, par l'autorité administrative, du moment que cette interprétation ne méconnaît pas ce texte et est concevable, lierait l'autorité administrative, s'incorporerait en quelque sorte au niveau des mesures d'exécution au texte légal.

Enfin, quant à l'application de l'article 85 du statut, il faudrait remarquer que l'administration a considéré elle-même que la récupération des montants trop perçus en raison de la non-déduction des allocations belges litigieuses était basée sur ledit article ainsi qu'il ressortirait de la note du 14 mai 1976 adressée à la requérante (annexe 1 à la requête).

La requérante conteste que cette disposition aurait été respectée par la défenderesse: il n'y aurait aucun lien de cause à effet entre la non-déclaration et la non-déduction pour les raisons indiquées ci-dessus. Dans ces conditions, il serait manifeste que la requérante ne saurait avoir provoqué la prétendue erreur de l'administration. De même, on ne pourrait pas parler d'irrégularité évidente puisque la défenderesse, en connaissance de cause, n'aurait pas déduit lesdites allocations belges pendant dix ans.

La *défenderesse* rappelle qu'elle ne peut partager l'interprétation de l'arrêt Elz/Commission donnée par la requérante. Elle examine la jurisprudence de la Cour en la matière, notamment l'arrêt du 12 juillet 1957 dans les affaires jointes n[os] 7-56 et 3-57 à 7-57, Algera (Recueil 1957, p. 81) et l'arrêt du 1[er] juin 1961 dans l'affaire 15-60, Simon (Recueil 1961, p. 223). Cette jurisprudence aurait clairement fixé le principe de la licéité de l'abrogation des actes individuels irréguliers, dans des termes très généraux et sans assortir l'exercice de ce pouvoir d'aucune condition et, en particulier, d'aucun délai. Ce principe aurait été confirmé par l'arrêt Elz qui ferait clairement ressortir que le principe du respect des droits acquis ne peut être invoqué à l'encontre du retrait d'un bénéfice accordé en violation du statut.

Il découlerait de l'ensemble de la jurisprudence en la matière qu'aucun «droit acquis» au sens de droit définitivement acquis ou droit intangible ne peut naître d'un acte irrégulier; qu'ainsi la nécessité de rétablir la légalité ne se trouverait limitée que par des exigences de sécurité juridique; que cette exigence n'aurait de portée qu'au regard du retrait rétroactif — qui ne serait autorisé que dans un délai raisonnable; qu'en revanche elle ne s'opposerait nullement à l'abrogation pour l'avenir des décisions irrégulières, et ce sans condition de délai.

Il faudrait encore souligner que la thèse de la requérante aboutirait, en réalité, à vider de son sens l'article 85 du statut: comment serait-il possible d'appliquer cette disposition dès lors que le retrait «ex nunc» d'une décision illégale serait interdit? L'argumentation de la requérante conduirait donc non seulement au mépris des principes inhérents à une saine gestion administrative, à la perpétuation de situations illégales, mais encore à opérer une révision silencieuse du statut en rendant inapplicable une des dispositions de celui-ci.

En tout cas, la non-déduction des allocations en cause ne résulterait pas d'une décision. S'il est exact que la requérante a, en son temps, déclaré le versement de l'allocation de vacances, l'absence de déduction, au vu de cette seule déclaration,

ne saurait être qualifiée de décision de l'institution. En tout état de cause, il faudrait souligner que cette déclaration ne concerne que l'allocation familiale de vacances.

La requérante soutiendrait à tort que l'interprétation d'un texte légal par l'autorité administrative lie cette dernière et s'incorpore à celui-ci. On ne pourrait admettre qu'un fonctionnaire puisse prétendre au maintien «ad aeternum» de l'interprétation d'une disposition. Une telle thèse constituerait la négation, non seulement d'une conception dynamique du droit en figeant celui-ci dans des interprétations réputées définitives, mais encore de l'existence même de la jurisprudence.

Enfin, la demanderesse maintient son argumentation quant à la prétendue violation de l'article 85 du statut. Si, dans certains cas, l'administration, pour des raisons de gestion, a estimé devoir recourir aux *modalités* de l'article 85, il resterait que les déductions litigieuses trouvent leur origine dans l'article 67, paragraphe 2, du statut dont l'économie impliquerait nécessairement qu'elles soient opérées avec un certain retard par rapport au versement des allocations familiales nationales, retard dont la notion ne pourrait être confondue avec celle de rétroactivité.

IV — Procédure orale

Attendu que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 14 juillet 1977;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 septembre 1977;

En droit

1 Attendu que, par requête du 24 janvier 1977, la requérante a introduit un recours en annulation contre les décisions aux termes desquelles il a été décidé que l'allocation familiale de vacances et l'allocation familiale spéciale versées en Belgique sont déductibles de l'allocation statutaire pour enfant à charge et il a été effectivement procédé à ce titre à des retenues sur ses traitements de juin, juillet et août 1976, ainsi que contre la décision de rejet de sa réclamation à cet égard;

2 attendu qu'aux termes de l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires «les fonctionnaires bénéficiaires des allocations visées au présent article sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu des articles 1, 2 et 3 de l'annexe VII»;

3 que le paragraphe 1 du même article prévoit en tant qu'allocations familiales une allocation de foyer, une allocation pour enfant à charge et une allocation scolaire;

4 que le mari de la requérante, employé en Belgique, bénéficie en cette qualité des allocations familiales, notamment de l'allocation familiale dite ordinaire, versées en vertu de la législation belge et qu'il est constant que, en tout cas, le versement de l'allocation familiale ordinaire a été régulièrement déclaré à l'administration par la requérante et, conformément au deuxième paragraphe de l'article 67, déduite de l'allocation pour enfant à charge à laquelle elle avait droit en vertu des dispositions statutaires;

5 que, par contre, la requérante, estimant que l'allocation de vacances et l'allocation familiale spéciale versées à son mari par les autorités belges ne sont pas «de même nature» que les allocations visées par le premier paragraphe dudit article, allègue que la déduction de ces allocations opérée pour la première fois en 1976 n'est pas justifiée par le texte de l'article 67 et en demande donc l'annulation;

6 attendu que la Commission, partie défenderesse, prétend pour sa part que les allocations belges en litige seraient à considérer comme destinées à couvrir des charges spécifiques qu'entraîne la responsabilité pour un enfant et que de ce fait elles seraient de même nature que les allocations pour enfant à charge et l'allocation scolaire prévues par l'article 67, paragraphe 1;

7 que notamment l'allocation pour enfant à charge viserait à couvrir les charges qu'entraînent non seulement la nourriture, l'habillement et le logement des enfants, mais encore leur éducation, leurs loisirs, ainsi que leurs vacances;

8 qu'il est vrai que ces allocations n'ont pas été déduites dans le passé, mais que les chefs d'administration des institutions auraient, dans une réunion du 5 février 1976, conclu à l'applicabilité de la disposition anticumul de l'article 67, deuxième paragraphe, du statut aux allocations belges en cause;

9 attendu qu'il y a donc lieu d'examiner si les allocations belges en cause doivent être considérées comme étant de même nature que les allocations visées à l'article 67, paragraphe 1;

10 attendu, en ce qui concerne l'allocation familiale de vacances belge, qu'il apparaît du dossier que les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (arrêté royal de coordination du 19 décembre 1939

tel qu'ultérieurement modifié) prévoient quatre types de prestations: les allocations familiales, les allocations de naissance, les allocations de vacances et l'allocation socio-pédagogique (chapitre V, section 1, section 4 bis, 4 ter et 4 quater);

11 qu'en ce qui concerne l'allocation familiale de vacances, l'article 73 quater desdites lois énonce actuellement que: «Les caisses de compensation pour allocations familiales ainsi que les autorités et établissements publics ... octroient une allocation familiale de vacances; cette allocation est payée dans le courant du mois de mai de chaque année en faveur des enfants qui ont eu droit à des allocations familiales pour le mois d'avril de l'année pour laquelle elle est accordée»;

12 qu'ainsi les modalités de payement de l'allocation familiale de vacances sont sensiblement les mêmes que celles de l'allocation familiale mensuelle;

13 que cependant on ne saurait pour cette raison considérer cette allocation comme étant une simple augmentation de l'allocation familiale mensuelle;

14 qu'il s'agit d'une allocation spécialisée, versée une fois par année, afin de subvenir aux charges accrues résultant des vacances et de mettre les responsables de l'enfant en mesure de le faire profiter, dans un intérêt de santé et de culture, des loisirs correspondants;

15 que l'objet évident du deuxième paragraphe étant d'éviter qu'un couple perçoive deux fois des allocations familiales pour les mêmes enfants, il s'ensuit que seules les allocations qui sont comparables et ont le même but sauraient être prises en considération comme étant «de même nature»;

16 que si l'allocation familiale belge, payée mensuellement, est en effet parfaitement comparable à l'allocation pour enfant visée par le statut, il en est donc autrement en ce qui concerne l'allocation familiale de vacances, qui est bien distincte de la première et a un objet spécifique;

17 que dès lors la défenderesse n'était donc pas fondée à appliquer le deuxième paragraphe de l'article 67 et qu'à cet égard le moyen est fondé;

18 attendu, quant à l'allocation familiale spéciale belge, qu'il apparaît du dossier qu'il s'agit d'une allocation payée au cours des années 1972, 1974, 1975 et 1976 en vertu de lois ou arrêtés royaux spéciaux adoptés pour une année;

19 que déjà de ce fait ces allocations, calculées il est vrai sur la base des montants mensuels de l'allocation familiale «ordinaire» et payées pour les enfants pour lesquels cette dernière allocation était due, ne sauraient être confondues avec les allocations familiales «ordinaires» ayant la même nature que l'allocation statutaire pour enfant à charge;

20 qu'en effet il s'agit non pas d'allocations régulières faisant virtuellement partie de la rémunération et destinée à subvenir aux besoins spéciaux des travailleurs, mais d'une libéralité octroyée pour des raisons extraordinaires;

21 qu'on ne saurait donc conclure que cette allocation spéciale est de même nature que les allocations visées au premier paragraphe de l'article 67 du statut;

22 qu'à cet égard le moyen est donc également fondé;

23 attendu qu'il s'ensuit que les décisions attaquées doivent être annulées;

24 attendu que la requérante a encore demandé que la Commission soit condamnée à lui payer les sommes déduites à tort en vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut augmentées des intérêts moratoires au taux de 8 % l'an;

25 attendu que l'erreur commise dans l'application de la disposition citée ne dépasse pas le cadre des erreurs et rectifications qui interviennent fréquemment dans la computation des traitements mensuels;

26 qu'il est normal que de telles erreurs, commises soit à l'avantage du fonctionnaire intéressé, soit à son désavantage, soient corrigées dès leur découverte sans que de part ou d'autre il soit question d'exigence des intérêts moratoires;

27 que, sauf les cas exceptionnels, les rectifications opérées suite à une réclamation ou un recours ne se distinguent pas des rectifications courantes;

28 que l'erreur d'interprétation commise en l'espèce ne saurait être considérée comme grave;

29 que la demande d'intérêts moratoires ne saurait donc être retenue;

30 qu'il n'y a pas non plus lieu à condamner la Commission à payer à la requérante les sommes exigées, l'annulation des décisions attaquées ayant par elle-même pour conséquence que la Commission statuera de nouveau en conformité de l'arrêt rendu;

Sur les dépens

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

32 que la partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **Les décisions par lesquelles ont été retenues, sur les traitements de la requérante de juin, juillet et août 1976, les sommes versées en Belgique à titre de l'allocation familiale de vacances et de l'allocation familiale spéciale, sont annulées.**

2) La partie défenderesse est condamnée aux dépens.

Bosco Donner O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 13 octobre 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

G. Bosco

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS

(voir affaire 106-76, p. 1637)