

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
11 juin 1996 *

«Fonctionnaires – Allocation de foyer – Allocation versée par ailleurs –
Article 67, paragraphe 2, du statut»

Dans l'affaire T-147/95,

Geneviève Pavan, fonctionnaire du Parlement européen, demeurant à Luxembourg, représentée par M^c Alain Lorang, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de ce dernier, 51, rue Albert 1^{er},

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par MM. Manfred Peter, chef de division au service juridique, et Jannis Pantalis, membre du service juridique, en qualité d'agents, assistés de M^c Alex Bonn, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de ce dernier, 22, Côte d'Eich,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision du Parlement européen du 29 septembre 1994 portant récupération, auprès de la requérante, d'un montant de 489 063 LFR «représentant l'allocation de foyer perçue par ailleurs à compter du 1^{er} juin 1987»,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre),

composé de MM. C. P. Briët, président, B. Vesterdorf et A. Potocki, juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 2 mai 1996,

rend le présent

Arrêt

Cadre réglementaire

- 1 Les dispositions applicables aux faits de l'espèce sont contenues dans le statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») et dans une convention collective de travail à laquelle est soumis le conjoint de la requérante.
- 2 L'article 62, troisième alinéa, du statut prévoit que la rémunération des fonctionnaires comprend, entre autres, des allocations familiales.
- 3 En vertu de l'article 67, paragraphe 1, du statut, les allocations familiales comprennent, notamment, l'allocation de foyer. D'après le paragraphe 2 de cet article, «les fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales [...] sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs». Il est précisé que ces dernières allocations viennent en déduction de celles payées en vertu du statut.

- 4 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut, ont droit à l'allocation de foyer les fonctionnaires mariés, ainsi que les fonctionnaires divorcés, séparés légalement ou célibataires, ayant un ou plusieurs enfants à charge. En outre, par décision spéciale, une allocation de foyer peut être accordée à d'autres fonctionnaires qui assument effectivement des charges de famille.
- 5 L'article 17 de la convention collective de travail des employés des brasseries luxembourgeoises (ci-après «convention collective») se lit comme suit: «A partir du 1^{er} janvier 1982, il est alloué aux employés mariés et aux employés veufs de l'un ou de l'autre sexe une prime de ménage qui s'élève à 1 250 LFR (nombre indice 100). Les employés célibataires âgés de 28 ans au moins touchent 60 % de cette prime. La prime de ménage est due à partir du premier jour du mois pendant lequel le mariage a été contracté et, en ce qui concerne les célibataires, à partir du premier jour du mois pendant lequel l'âge de 28 ans est atteint. Avec l'introduction de la prime de ménage toutes autres primes généralement quelconques payées par les brasseries se trouvent supprimées.»

Faits à l'origine du litige

- 6 La requérante est fonctionnaire du Parlement européen (ci-après «Parlement»), affectée à Luxembourg. Elle est mariée et mère de deux enfants.
- 7 La requérante perçoit, depuis le mois de novembre 1986, une allocation de foyer au titre de l'article 1^{er} de l'annexe VII du statut.
- 8 Conformément à l'article 17 de la convention collective, le conjoint de la requérante perçoit, depuis le mois de septembre 1985, une prime de ménage de son employeur, les Brasseries réunies de Luxembourg Mousel et Clausen SA.

- 9 Le 29 septembre 1994, le Parlement a adressé à la requérante une lettre ainsi libellée:

«Madame,

Dans votre bulletin de rémunération du mois d'octobre 1994, apparaît en négatif un montant de 489 063 LFR représentant l'allocation de foyer perçue par ailleurs à compter du 1^{er} juin 1987.

En application de l'article 85 du statut, l'administration procédera à la récupération de ce montant dès le mois de décembre prochain, en l'échelonnant sur 22 mois à raison de 22 351 LFR les 21 premiers mois et de 19 692 LFR le 22^e mois.

[...]»

Il ressort du dossier que le Parlement a pris la décision contenue dans cette lettre au motif que le conjoint de la requérante perçoit de son employeur la prime de ménage susmentionnée, et que cette prime est de même nature que l'allocation de foyer, au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut.

- 11 Par lettre du 7 novembre 1994, la requérante a contesté le bien-fondé de cette décision. A cet effet, elle a notamment fait valoir que la prime de ménage concernée «n'est pas comparable à l'allocation de foyer [...] ni dans le sens, ni dans la forme de calcul».
- 12 Par lettre du 30 novembre 1994, le Parlement lui a répondu que la prime de ménage en cause «est considérée par toutes les institutions européennes comme une allocation de même nature que l'allocation de foyer car elles sont toutes deux destinées à faciliter l'existence du fonctionnaire comme de l'employé».

- 13 Le 16 décembre 1994, la requérante a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre la décision du 29 septembre 1994. Cette réclamation, qui a ultérieurement été complétée par un ensemble de documents, n'a fait l'objet d'aucune décision explicite du Parlement.

Procédure

- 14 C'est dans ces conditions que la requérante a introduit, le 13 juillet 1995, le présent recours.

- 15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Toutefois, il a décidé de poser deux questions écrites, en application de l'article 64, paragraphe 3, sous c), du règlement de procédure.

- 16 Par la première question, le Parlement a été invité à préciser comment le montant de 489 063 LFR, dont il a demandé la restitution à la requérante, a été établi. Par lettre du 12 mars 1996, le Parlement a répondu à cette question du Tribunal.

- 17 Par la seconde question, le Conseil, la Commission, la Cour des comptes et la Cour de justice ont été invités à répondre à la question de savoir si une allocation, telle que la prime de ménage prévue à l'article 17 de la convention collective, est considérée par l'institution en cause comme étant de même nature que l'allocation de foyer statutaire, au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut.

18 Par différentes lettres, les services compétents desdites institutions ont répondu à cette question du Tribunal. Les réponses fournies étaient, en résumé, les suivantes:

- Le Conseil a fait valoir que la question du Tribunal ne s'est jamais posée dans sa pratique administrative. Il estime toutefois qu'un examen comparé des conditions d'attribution de la prime de ménage et de l'allocation de foyer fait apparaître que celles-ci ne sont pas de même nature.
- La Commission (Luxembourg) a fait valoir qu'elle considère la prime de ménage comme étant de même nature que l'allocation de foyer.
- La Cour des comptes a fait valoir qu'aucun cas d'octroi de l'allocation de foyer au regard de la prime de ménage n'a encore été recensé au sein de l'institution. Elle estime pourtant qu'une prime telle que la prime de ménage est de même nature que l'allocation de foyer.
- La Cour de justice, enfin, a fait valoir qu'elle n'a pas encore eu à traiter un cas d'allocation versée par ailleurs impliquant la prime de ménage en question. Elle estime, pourtant, que, en règle générale, de telles primes sont de même nature que l'allocation de foyer statutaire, au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut.

Conclusions des parties

19 La requérante conclut, dans sa requête, à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours recevable et fondé;
- annuler la décision du Parlement du 29 septembre 1994 prise en application de l'article 85 du statut;
- dire qu'il n'y a pas lieu à compensation entre la prime de ménage et l'allocation de foyer;
- dire qu'il y a lieu à restitution par le Parlement de toutes les sommes indûment retenues en application de la décision du 29 septembre 1994;

- déclarer que l'allocation de foyer qu'elle aurait dû percevoir depuis le mois de décembre 1994 lui soit intégralement versée;
- condamner le Parlement au dépens.

20 Dans son mémoire en réplique, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- lui donner acte qu'elle conteste formellement les calculs de compensation effectués par le Parlement;
- dire que c'est à tort que le Parlement a compensé des primes versées en «brut» avec des primes versées en «net»;
- subsidiairement, enjoindre au Parlement, pour l'ensemble des retenues passées et futures effectuées à son détriment, de refaire ses calculs à partir de valeurs nettes;
- pour le surplus, accueillir les conclusions de la requête.

21 Le Parlement conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours avec charge des dépens.

Sur la recevabilité du recours

22 Les parties n'ont pas fait d'observations sur la recevabilité du recours.

- 23 Le Tribunal observe que les troisième, quatrième et cinquième chefs de conclusions de la requérante visent non seulement à l'annulation de la décision litigieuse, mais également à formuler certaines déclarations et injonctions.
- 24 A cet égard, il convient de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre du contrôle de légalité fondé sur l'article 91 du statut, le juge communautaire n'est pas compétent pour faire des déclarations en droit ou pour adresser à l'administration des injonctions (voir, à titre d'exemple, arrêts de la Cour du 13 décembre 1989, Oyowe et Traore/Commission, C-100/88, Rec. p. 4285, point 19, et du 14 février 1990, Schneemann e.a./Commission, C-137/88, Rec. p. I-369, point 16; arrêt du Tribunal du 13 juillet 1993, Moat/Commission, T-20/92, Rec. p. II-799, point 36).
- 25 Quant aux conclusions qui ont été présentées pour la première fois dans le mémoire en réplique, il convient de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante que la requérante ne saurait invoquer, en cours d'instance, des conclusions qui n'ont pas été formulées dans la requête (voir, à titre d'exemple, l'ordonnance du Tribunal du 28 avril 1994, Pevasa et Inpesca/Commission, T-452/93 et T-453/93, Rec. p. II-229, point 41, et la jurisprudence citée).
- 26 Pour les motifs qui précèdent, seules les conclusions de la requérante concernant l'annulation de la décision litigieuse sont recevables.

Sur le bien-fondé des conclusions tendant à l'annulation de la décision du Parlement du 29 septembre 1994

Argumentation des parties

- 27 La requérante fait valoir que la prime de ménage susmentionnée n'est pas de même nature que l'allocation de foyer statutaire et que, dès lors, le Parlement, en prenant

la décision du 29 septembre 1994, a violé l'article 67, paragraphe 2, du statut. Les différences entre, d'une part, la prime de ménage et, d'autre part, l'allocation de foyer, résulteraient de leur base légale, de leurs conditions d'attribution, de l'origine de la prime de ménage et, enfin, de leur traitement fiscal respectif.

Quant à la base légale de la prime de ménage et de l'allocation de foyer

- 28 La requérante estime que la prime de ménage n'est pas de même nature que l'allocation de foyer, dès lors que leurs bases légales sont différentes. A cet égard, elle fait remarquer que le droit à l'allocation de foyer dérive d'un texte réglementaire, à savoir le statut, alors que la prime de ménage a une base contractuelle, à savoir la convention collective. Elle souligne que les partenaires sociaux peuvent toujours modifier le contenu de la convention collective par de nouvelles négociations, alors que ces partenaires sociaux n'ont pas la possibilité d'élaborer de nouvelles dispositions du statut.
- 29 Le Parlement conteste le fait que la base légale de la prime de ménage soit de nature contractuelle. A cet égard, il fait observer que, en application de l'article 9 de la loi luxembourgeoise sur les conventions de travail du 12 juin 1965, un arrêté grand-ducal a conféré à la convention collective un effet obligatoire de type légal. Par conséquent, les clauses de la convention collective, y compris la clause ayant trait à la prime de ménage, auraient changé de nature: de clauses contractuelles, elles seraient devenues des clauses réglementaires. Par ailleurs, le Parlement estime que, en admettant même que la prime de ménage soit de nature strictement contractuelle, la base légale n'a, en tout état de cause, aucune importance pour déterminer s'il s'agit d'une «allocation de même nature» au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut. Il souligne que la nature de la prime de ménage doit être examinée d'un point de vue matériel, et non pas d'un point de vue formel.

Quant aux conditions d'attribution de la prime de ménage et de l'allocation de foyer

- 30 La requérante, qui se réfère à l'article 1^{er} de l'annexe VII du statut, fait observer, tout d'abord, que l'allocation de foyer est réservée aux fonctionnaires qui doivent assurer, outre leur propre subsistance, l'entretien d'une ou de plusieurs autres personnes. Elle souligne que l'allocation de foyer n'est jamais attribuée à une personne vivant seule.
- 31 Elle fait remarquer, ensuite, que la prime de ménage est, quant à elle, accordée sans égard au fait que l'ayant droit doit entretenir une ou plusieurs autres personnes. A cet égard, elle renvoie à l'article 17 de la convention collective (voir point 5 ci-dessus), et souligne que, en vertu de cet article, même les personnes vivant seules, comme les célibataires, ont droit à la prime de ménage, alors que ces personnes n'ont pas droit à l'allocation de foyer en vertu du statut. Inversement, un célibataire de moins de 28 ans ayant un enfant à charge, remplit les conditions d'obtention de l'allocation de foyer, alors qu'il n'a pas droit à la prime de ménage. La requérante déduit de ces conditions d'attribution divergentes que la nature de la prime de ménage diffère de celle de l'allocation de foyer.
- 32 Lors de l'audience, le conseil de la requérante a, en outre, fait référence aux réponses des institutions à la question du Tribunal (voir point 18 ci-dessus) et a souligné que la seule institution ayant procédé à un examen comparatif des conditions d'attribution de la prime de ménage et de l'allocation de foyer, à savoir le Conseil, a conclu que la prime de ménage n'est pas de même nature que l'allocation de foyer au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut.
- 33 Le Parlement fait remarquer que selon l'article 17 de la convention collective la prime de ménage est due à partir du premier jour du mois pendant lequel le mariage a été contracté. Il en déduit que la prime de ménage et l'allocation de foyer sont en principe toutes les deux accordées dans le même but, à savoir faciliter l'existence de l'ayant droit, en atténuant les charges qu'entraîne un foyer ou un ménage.

- 34 Le Parlement estime que cette thèse n'est pas infirmée par le fait que le cercle des ayants droit de la prime de ménage est légèrement différent du cercle des ayants droit de l'allocation de foyer. Plus particulièrement, il ne voit pas d'obstacle dans le fait que, aux termes de la convention collective, les veufs vivant seuls, ainsi que les célibataires d'un certain âge, reçoivent également une prime de ménage. Selon lui, les partenaires sociaux qui ont conclu la convention collective ont apparemment considéré que les charges du ménage sont réputées subsister pour les veufs, tandis qu'elles surgissent, dans une moindre mesure (60 %), pour les célibataires, à partir de l'âge auquel ceux-ci sont présumés avoir une habitation indépendante. Il en conclut que l'examen des conditions d'attribution ne fait nullement apparaître que la nature de la prime de ménage diffère substantiellement de celle de l'allocation de foyer et que l'article 67, paragraphe 2, du statut ne devrait, dès lors, pas trouver à s'appliquer.
- 35 Lors de l'audience, le conseil du Parlement a, en outre, renvoyé aux réponses des institutions à la question du Tribunal (voir point 18 ci-dessus), et a souligné que trois institutions, à savoir la Commission (Luxembourg), la Cour des comptes et la Cour de justice, ont chacune conclu qu'une prime telle que la prime de ménage est, en principe, à considérer comme une allocation de même nature que l'allocation de foyer statutaire, au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut.

Quant à l'origine de la prime de ménage

- 36 La requérante estime également que la prime de ménage ne partage pas la même nature que l'allocation de foyer en raison de son origine. Elle expose que les employés des brasseries luxembourgeoises recevaient autrefois des primes dites «prime de tram» ou «prime de frais de stockage des pommes de terre et de charbon», qui, dans un but de simplification, auraient été remplacées par une prime de ménage unique. Elle fait remarquer, à cet égard, que, aux termes de la convention collective, «avec l'introduction de la prime de ménage toutes autres primes quelconques payées par les brasseries se trouvent supprimées». Elle en déduit que, de fait, la prime de ménage n'a aucun caractère familial, contrairement à l'allocation de foyer, et que ces deux allocations ne sont, dès lors, pas de même nature.

- 37 Le Parlement n'a pas fait valoir d'observations spécifiques à l'égard de cet argument.

Quant au traitement fiscal de la prime de ménage et de l'allocation de foyer

- 38 La requérante fait observer que, en vertu de la législation luxembourgeoise applicable, la prime de ménage est imposée fiscalement, alors que l'allocation de foyer ne fait pas l'objet d'une imposition fiscale. Il en résulte, selon elle, que la prime de ménage n'est pas de même nature que l'allocation de foyer, de sorte que c'est à tort que le Parlement a appliqué l'article 67, paragraphe 2, du statut.

- 39 Le Parlement reconnaît qu'il existe une différence de traitement fiscal entre, d'une part, la prime de ménage et, d'autre part, l'allocation de foyer. Toutefois, il fait valoir que cette différence ne saurait conduire à la conclusion que la prime de ménage n'est pas de même nature que l'allocation de foyer. Par ailleurs, il fait observer que, en vertu de la législation luxembourgeoise en la matière, le bénéficiaire d'une prime de ménage, comme celle de l'espèce, jouit de certains avantages fiscaux, comme, par exemple, le dégrèvement d'impôt sur le revenu résultant de la classification dans le groupe des personnes imposées collectivement.

Appréciation du Tribunal

- 40 En vertu de l'article 67, paragraphe 2, du statut, les fonctionnaires bénéficiaires d'une allocation de foyer sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, celles-ci venant en déduction de l'allocation de foyer versée en vertu du statut.

- 41 Il ressort de la jurisprudence que les «allocations de même nature» doivent être interprétées comme étant les allocations qui sont comparables à l'allocation de foyer et ont le même but que celle-ci (arrêts de la Cour du 13 octobre 1977, Deboeck/Commission, 106/76, Rec. p. 1623, point 16, et Emer/Commission, 14/77, Rec. p. 1683, point 15). Il y a donc lieu d'examiner si la prime de ménage et

l'allocation de foyer sont des allocations comparables et si celles-ci ont le même but ou non.

- 42 A cet égard, il convient de rappeler, d'abord, que selon l'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut, les ayants droit à l'allocation de foyer sont définis comme étant a) le fonctionnaire marié, b) le fonctionnaire veuf, divorcé, séparé légalement ou célibataire, ayant un ou plusieurs enfants à charge et c) par décision spéciale, le fonctionnaire qui, ne remplissant pas les conditions prévues aux points a) et b), assume cependant effectivement des charges de famille. Il ressort de cette définition que le critère décisif pour déterminer si un fonctionnaire a droit à l'allocation de foyer réside dans le fait d'assumer des charges supplémentaires tenant au fait qu'il doit subvenir aux besoins des personnes à charge, qu'elles vivent ou non avec lui.
- 43 Il convient de rappeler, ensuite, que, en vertu de l'article 17 de la convention collective, la prime de ménage est allouée non seulement aux employés mariés, mais aussi aux employés veufs et aux employés célibataires âgés de 28 ans et plus, sans enfant ou autre personne à charge. D'ailleurs, dans ce dernier cas, les employés ne reçoivent que 60 %. Il ressort du champ d'application de cet article que le fait d'assumer des charges supplémentaires, parce que l'on vit avec d'autres personnes ou parce que l'on doit subvenir à leurs besoins, n'est pas le critère décisif pour déterminer si un employé a droit à la prime de ménage en vertu de la convention collective.
- 44 Il résulte de ces différences entre l'allocation de foyer et la prime de ménage que ces deux allocations n'ont pas le même but.
- 45 Cette conclusion est encore renforcée par la différence entre le traitement fiscal de la prime de ménage et celui de l'allocation de foyer. En effet, contrairement à l'allocation de foyer, qui représente un montant versé en «net», la prime de ménage fait partie du salaire «brut» de l'employé concerné et est imposée fiscalement avec les appointements de base.

- 46 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la prime de ménage n'est pas une allocation de même nature que l'allocation de foyer, au sens de l'article 67, paragraphe 2, du statut. En conséquence, la décision litigieuse, par laquelle le Parlement, en application dudit article, a déduit les montants perçus par le conjoint de la requérante à titre de prime de ménage, des montants perçus ou à percevoir par la requérante à titre d'allocation de foyer, a été prise en violation de ce même article.
- 47 Le présent moyen étant fondé, il y a lieu d'annuler la décision litigieuse, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens et arguments avancés par les parties.

Sur les dépens

- 48 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu, eu égard aux conclusions de la requérante, de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision du Parlement européen du 29 septembre 1994 portant récupération, auprès de la requérante, d'un montant de 489 063 LFR

«représentant l'allocation de foyer perçue par ailleurs à compter du 1^{er} juin 1987» est annulée.

2) Le Parlement est condamné aux dépens

Briët

Vesterdorf

Potocki

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 juin 1996.

Le greffier
H. Jung

Le président
C. P. Briët