

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
17 janvier 2001 *

«Fonctionnaires – Allocation de foyer – Répétition de l'indu –
Irrégularité évidente du versement»

Dans l'affaire T-14/99,

Marie-Jeanne Kraus, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Luxembourg (Luxembourg), représentée par M^c L. Thielen, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{mes} C. Berardis-Kayser et F. Clotuche-Duvieusart, en qualité d'agents, assistées de M^c B. Wägenbaur, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 19 octobre 1998 portant obligation pour la partie requérante de rembourser l'allocation de foyer perçue,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de M. P. Mengozzi, président, M^{me} V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 13 novembre 2000,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 La requérante est entrée au service de la Commission le 1^{er} novembre 1986. À cette occasion, elle a signé une fiche de renseignements personnels complémentaires où il était indiqué, sous la rubrique «renseignements concernant le conjoint», que son époux travaillait dans le secteur privé et que le revenu de celui-ci, avant déduction de l'impôt, s'élevait à 133 000 francs belges (BEF). Il est constant que ce montant représentait le revenu mensuel de l'époux de M^{me} Kraus.
- 2 Le 3 novembre 1986, M^{me} Kraus s'est rendue auprès des différents services compétents, dont celui des droits financiers, afin de régler les formalités d'entrée en fonctions. À la suite de l'accomplissement de ces formalités, le fonctionnaire compétent en matière de droits financiers a établi une «note pour le dossier» en date du 3 décembre 1986. Il est constant que cette note indiquait, à l'origine, en ce qui concerne l'allocation de foyer, que la requérante y avait droit (mention «D», à savoir «droit accordé»). Toutefois, il est également constant que ladite note a été corrigée et que la mention «D» a été remplacée par la mention «N», qui signifie «droit non accordé», du fait que, avant déduction de l'impôt, le revenu annuel de l'époux de M^{me} Kraus dépassait le plafond prévu à

l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut») qui, à l'époque, s'élevait à 888 360 BEF par an.

- 3 Cette note, ainsi modifiée, a été enregistrée et versée au dossier personnel de la requérante. La défenderesse déclare avoir communiqué le jour même, par courrier interne, une photocopie de cette note aux quatre services administratifs compétents, ainsi qu'à M^{me} Kraus. La requérante affirme n'avoir jamais reçu ladite copie.
- 4 À la suite d'une erreur, l'administration compétente a cependant versé à la requérante, à partir de l'entrée en service de celle-ci, une allocation de foyer au sens de l'article 1^{er} de l'annexe VII du statut, jusqu'en février 1998.
- 5 Le 25 octobre 1995, la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission a communiqué à la requérante une fiche reprenant toutes les données individuelles de celle-ci, en vue de l'introduction d'un nouveau programme informatique. Sous la rubrique «allocations familiales» était indiquée la mention suivante: «fonctionnaire ayant droit à l'allocation de foyer mais n'en bénéficiant pas, son conjoint exerce une activité professionnelle lucrative et dont les revenus sont supérieurs au plafond prévu». Le 17 novembre 1995, la requérante a signé ladite fiche et l'a renvoyée à l'administration.
- 6 Au début de l'année 1998, la Commission, à l'occasion d'une consultation du dossier personnel de M^{me} Kraus dans le cadre de la création d'un nouveau programme de traitement des données, s'est aperçue que cette dernière avait indûment touché l'allocation de foyer depuis son entrée en service. Le 3 février 1998, le fonctionnaire compétent a signalé ce fait à la requérante et l'a invitée à produire des pièces justificatives de son droit à l'allocation de foyer de 1986 à 1998.

- 7 Par courrier du 23 mars 1998, que la requérante déclare avoir reçu le 7 avril 1998, les services de la Commission ont informé celle-ci qu'ils engageraient une action en répétition d'un montant de 793 292 BEF, si les pièces justificatives, réclamées en date du 3 février 1998, n'étaient pas produites.
- 8 Le 29 juin 1998, la requérante a formé une réclamation au sens de l'article 90 du statut, enregistrée le 30 juin 1998.
- 9 Par décision du 19 octobre 1998, l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») a rejeté la réclamation de M^{me} Kraus.

Procédure

- 10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 janvier 1999, la requérante a introduit le présent recours.
- 11 La procédure écrite a été close le 16 juin 1999.
- 12 Le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale et a, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, invité la défenderesse à répondre par écrit à une question avant l'audience. Il a été satisfait à cette demande.
- 13 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal à l'audience du 13 novembre 2000.

Conclusions des parties

- 14 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- à titre principal, annuler les décisions lui faisant obligation de restituer l'allocation de foyer perçue pendant la période allant du mois de novembre 1986 au mois de février 1998;
 - à titre subsidiaire, annuler les décisions lui faisant obligation de restituer l'allocation de foyer perçue pendant la période allant du mois de novembre 1986 au mois d'octobre 1995;
 - condamner la défenderesse aux dépens.
- 15 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours;
 - statuer sur les dépens comme de droit.

En droit

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 16 À titre liminaire, la défenderesse fait valoir que la réclamation qui est à l'origine du présent recours est tardive du fait que, premièrement, les services compétents ont transmis la décision du 23 mars 1998 par courrier interne, ce qui signifie qu'elle doit être parvenue à la requérante au plus tard le 24 ou le 25 mars suivant, et non le 7 avril 1998 comme il est déclaré par cette dernière, et, deuxièmement, la réclamation est datée du 29 juin 1998, à savoir postérieurement à l'expiration du délai de trois mois à compter de la prise de connaissance de l'acte, prévu à l'article 90 du statut.

- 17 La requérante soutient que son affirmation selon laquelle elle n'a eu connaissance de la décision du 23 mars 1998 que le 7 avril suivant n'est infirmée par aucune preuve de la Commission. Par ailleurs, même si la réclamation était considérée comme tardive, la décision de l'AIPN en réponse à une telle réclamation pourrait être attaquée devant le Tribunal aux termes de l'article 91 du statut. En aucun cas, ce caractère tardif de la réclamation n'affecterait la recevabilité du recours devant le Tribunal.
- 18 La Commission rétorque que les délais prévus par les articles 90 et 91 du statut sont d'ordre public, ce qui signifie que toute réclamation hors délai rend ipso jure irrecevable l'éventuel recours dirigé contre une décision explicite ou implicite de rejet.

Appréciation du Tribunal

- 19 Il est de jurisprudence constante que les articles 90 et 91 du statut subordonnent la recevabilité d'un recours introduit par un fonctionnaire contre l'institution à laquelle il appartient à la condition du déroulement régulier de la procédure administrative préalable, prévue par ces articles (ordonnance du Tribunal du 15 février 1995, Moat/Commission, T-112/94, RecFP p. I-A-37 et II-135, point 20). Plus particulièrement, le recours d'un fonctionnaire est recevable, qu'il soit dirigé contre la seule décision initialement contestée, contre la décision portant rejet de la réclamation ou contre ces deux actes conjointement, à condition que la réclamation et le recours aient été formés dans les délais prévus par les articles 90 et 91 du statut (arrêt de la Cour du 10 mars 1989, Del Plato/Commission, 126/87, Rec. p. 643, point 9).
- 20 En outre, les délais de réclamation et de recours fixés par les articles 90 et 91 du statut sont destinés à assurer la sécurité des situations juridiques. Ils sont donc d'ordre public et ne sauraient être laissés à la disposition des parties ou du juge. Le fait qu'une institution, pour des raisons liées à sa politique à l'égard du personnel, réponde sur le fond à une réclamation administrative tardive n'a pas pour effet de déroger au système des délais impératifs institué par les articles 90 et 91 du statut, ni de priver l'administration de la faculté de soulever, au stade de la procédure juridictionnelle, une exception d'irrecevabilité pour tardiveté de la réclamation (arrêt du Tribunal du 6 décembre 1990, Petrilli/Commission, T-6/90, Rec. p. II-765, point 26).

- 21 S'il est certain que le recours a été introduit dans le délai de trois mois à compter du jour de la notification de la décision du 19 octobre 1998 portant rejet de la réclamation, conformément à l'article 91, paragraphe 3, du statut, il convient d'examiner si la réclamation a été introduite dans le délai prévu à l'article 90, paragraphe 2, du statut. Cet article dispose:

«[...] La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. Ce délai court:

- du jour de la notification de la décision au destinataire et en tout cas au plus tard du jour où l'intéressé en a pris connaissance s'il s'agit d'une mesure de caractère individuel [...]

- 22 Par conséquent, pour que l'introduction de la réclamation du 29 juin 1998 soit considérée comme tardive, il faut que la requérante ait eu connaissance de la décision du 23 mars 1998 avant le 29 mars 1998. À cet égard, il appartient à la partie qui se prévaut de la tardiveté d'un recours au regard des délais fixés par le statut de faire la preuve de la date à laquelle la décision attaquée a été notifiée (arrêt du Tribunal du 23 mars 2000, Rudolph/Commission, T-197/98, RecFP p. I-A-55 et II-241, point 43, et la jurisprudence citée).

- 23 La Commission, qui se prévaut de la tardiveté du présent recours, base sa thèse uniquement sur la présomption selon laquelle une communication interne doit parvenir au destinataire, au plus tard, dans les deux jours suivant son envoi. En l'absence de toute preuve de ce que la requérante a effectivement eu connaissance de la décision du 23 mars 1998 avant le 7 avril 1998, l'argument de la défenderesse ne peut être retenu.

- 24 Le recours est donc recevable.

Sur le fond

Arguments des parties

25 La requérante invoque un moyen unique tiré de la violation de l'article 85 du statut. Elle soutient que les conditions requises par cette disposition pour le remboursement de la somme litigieuse, à savoir la connaissance effective de l'irrégularité, des paiements ou bien le caractère évident de cette irrégularité, ne sont pas remplies.

– Quant à la connaissance de l'irrégularité des paiements

26 La requérante conteste avoir eu connaissance de l'irrégularité des paiements intervenus pendant la période allant de son entrée en fonctions jusqu'au 3 février 1998, date à laquelle la Commission l'en a informée. En premier lieu, elle déclare n'avoir jamais reçu la note du 3 décembre 1986 qui indiquait qu'elle n'avait pas droit à l'allocation de foyer. Par ailleurs, la version initiale de la note avec la mention D aurait été rédigée au cours de son entretien du 3 novembre 1986 avec le service des droits financiers.

27 En deuxième lieu, l'information contenue dans la fiche qui lui a été adressée le 25 octobre 1995, qu'elle reconnaît avoir dûment signée et renvoyée, aurait contenu une mention ambiguë. Par conséquent, elle n'aurait pas pu déduire de cette note que, en réalité, elle n'avait pas droit à l'allocation de foyer.

28 Ainsi, jusqu'en 1998, elle n'aurait eu aucune connaissance de ce qu'elle percevait indûment cette allocation.

29 À titre subsidiaire, cette prise de connaissance pourrait être fixée, au plus tôt, au 25 octobre 1995 si la fiche qui lui a été envoyée à cette date devait être considérée par le Tribunal comme une information suffisante.

- 30 La défenderesse rétorque que la note du 3 décembre 1986 a été envoyée à tous ses destinataires, y compris M^{me} Kraus, comme le veut la pratique pour les documents concernant les droits financiers des fonctionnaires. De plus, la Commission soutient que, à défaut de pouvoir affirmer si le fonctionnaire compétent a ou n'a pas indiqué à M^{me} Kraus oralement, au cours de leur entretien du 3 novembre 1986, qu'elle avait droit à une allocation de foyer, il est toutefois certain que ce fonctionnaire l'a informée des conditions d'octroi de cette allocation. Partant, la requérante aurait eu connaissance de l'irrégularité des versements de l'allocation de foyer dès le 3 novembre 1986, ou sinon à partir du mois de décembre de la même année.
- 31 Enfin, au cours de la procédure orale, la défenderesse a rappelé que les fonctionnaires peuvent consulter leur dossier personnel à tout moment et qu'une copie de la note du 3 décembre 1986 figurait au dossier de M^{me} Kraus.
- 32 À titre subsidiaire, la Commission affirme qu'il est incontestable que la requérante a reçu la fiche adressée le 25 octobre 1995, qu'elle a dûment signée et renvoyée à l'institution. À supposer même qu'elle n'ait pas été informée de l'erreur avant cette date, elle aurait dû l'être, à tout le moins, à dater du 25 octobre 1995.

– Quant à l'évidence de l'irrégularité des paiements

- 33 La requérante affirme que, lors de son entrée en fonctions, elle ignorait légitimement le montant du salaire du conjoint d'un fonctionnaire à partir duquel il n'était plus possible de bénéficier de l'allocation en cause. Par la suite, les plafonds de ressources ne lui auraient jamais été nominativement communiqués. De plus, elle aurait perçu l'allocation de foyer pendant plus de dix ans et, jusqu'en février 1998, aucune demande de pièces justificatives concernant les revenus de son mari ne lui aurait été adressée.
- 34 Dans une telle situation, elle aurait pu prendre connaissance de l'irrégularité seulement par le biais d'une recherche supplémentaire. Or, l'article 85 du statut ne devrait pas être interprété dans le sens qu'il décharge l'administration compétente de toute responsabilité au détriment du fonctionnaire, qui doit pouvoir faire légitimement confiance à l'administration.

35 La défenderesse s'oppose aux thèses de la requérante.

Appréciation du Tribunal

36 Il y a lieu de rappeler que, selon l'article 85 du statut, «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».

37 Il résulte de la jurisprudence en la matière qu'il appartient à l'administration d'apporter la preuve que le bénéficiaire avait connaissance du caractère irrégulier du paiement en cause (arrêt de la Cour du 11 octobre 1979, Berghmans/Commission, 142/78, Rec. p. 3125, point 9). Si le bénéficiaire conteste avoir eu connaissance de l'irrégularité du versement, comme dans le cas d'espèce, il y a lieu d'examiner les circonstances dans lesquelles le versement litigieux a été effectué. Dans le cas présent, il suffit de rechercher si l'irrégularité de ce versement était si évidente que la requérante ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.

38 Selon cette même jurisprudence, l'expression «si évidente» doit être interprétée en ce sens qu'il ne s'agit pas de savoir si l'erreur était ou non évidente pour l'administration, mais si elle l'était pour l'intéressé. En effet, ce dernier, loin d'être dispensé de tout effort de réflexion ou de contrôle, est au contraire tenu à la restitution dès qu'il s'agit d'une erreur qui n'échappe pas à un fonctionnaire normalement diligent qui est censé connaître les règles régissant son traitement (arrêt du Tribunal du 16 juillet 1998, Jensen/Commission, T-156/96, RecFP p. I-A-411 et II-1173, point 63, et la jurisprudence citée). À ce propos, la Cour a jugé que «la situation dans laquelle se trouve une administration chargée d'assurer le paiement de milliers de traitements et allocations de tout genre ne saurait être comparée à celle du fonctionnaire qui a un intérêt personnel à vérifier les paiements qui lui sont mensuellement versés» (arrêt de la Cour du 11 juillet 1979, Broe/Commission, 252/78, Rec. p. 2393, point 11).

- 39 Ainsi, en l'espèce, même s'il est très regrettable qu'il ait fallu un long délai à la Commission pour se rendre compte de l'irrégularité du versement de l'allocation de foyer, il n'en demeure pas moins que la requérante, bénéficiaire de l'allocation en cause, loin d'être dispensée de tout effort de réflexion ou de contrôle, aurait dû détecter une erreur qui ne pouvait pas échapper à un fonctionnaire normalement diligent.
- 40 En effet, il est constant que la Commission diffuse tous les ans, par le biais des informations administratives adressées à tous les fonctionnaires, le chiffre exact des revenus du conjoint à partir duquel il n'est plus possible de bénéficier de l'allocation de foyer, en invitant explicitement tous les fonctionnaires à vérifier soigneusement leur situation. Il est également constant que la requérante connaissait très bien les revenus de son époux qu'elle a elle-même indiqués dans la fiche de renseignements complémentaires présentée lors de son entrée en service. De plus, les revenus de l'époux de la requérante dépassaient largement le plafond prévu (voir, également, arrêt du Tribunal du 10 février 1994, *White/Commission*, T-107/92, RecFP p. I-A-41 et II-143, point 39).
- 41 Dès lors, dans ces circonstances, la requérante aurait dû, au moins, s'interroger sur le fait que les revenus de son conjoint étaient nettement supérieurs au plafond indiqué dans les informations administratives pour pouvoir bénéficier de l'allocation de foyer. À cet égard, il n'est pas nécessaire que le fonctionnaire, dans l'exercice du devoir de diligence qui lui incombe, tel qu'il a été dégagé par la jurisprudence, puisse déterminer avec précision l'étendue de l'erreur commise par l'administration. En revanche, il suffit qu'il éprouve des doutes sur le bien-fondé des versements en question pour qu'il soit obligé de se manifester auprès de l'administration afin que cette dernière effectue les vérifications nécessaires (arrêt du Tribunal du 1^{er} février 1996, *Chabert/Commission*, T-122/95, RecFP p. I-A-19 et II-63, point 35).
- 42 Il s'ensuit que la requérante, qui était en possession de toutes les données utiles, c'est-à-dire les revenus professionnels de son époux et les plafonds annuels, était en mesure, en faisant preuve d'une diligence normale, de se rendre compte de l'erreur commise par l'administration à partir de son entrée en service.

- 43 Il en résulte que l'irrégularité du versement en l'espèce était si évidente que la requérante ne pouvait manquer d'en avoir connaissance, aux termes de l'article 85 du statut.
- 44 Le recours doit dès lors être rejeté comme non fondé.

Sur les dépens

- 45 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 46 Toutefois, selon l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci.
- 47 En l'espèce, chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 janvier 2001.

Le greffier
H. Jung

Le président
P. Mengozzi