

ARRÊT DU TRIBUNAL (juge unique)
29 juin 2004 *

« Fonctionnaires – Allocation scolaire – Critères d’octroi –
Enseignement primaire – École maternelle »

Dans l’affaire T-188/03,

Joëlle Hivonnet, fonctionnaire du Conseil de l’Union européenne, demeurant à New York, New York (États-Unis), représentée par M^{es} G. Vandersanden et L. Levi, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M^{me} M. Sims et M. F. Anton, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation de la décision du Conseil refusant d’octroyer à la requérante le bénéfice de l’allocation scolaire pour sa fille au titre des années scolaires de maternelle 1999/2000 et 2000/2001 et n’octroyant qu’à titre exceptionnel une telle allocation au titre de l’année scolaire de maternelle 2001/2002, ainsi qu’une demande en indemnité visant à l’octroi d’intérêts moratoires sur les sommes correspondant à ces allocations et à la réparation du préjudice moral subi du fait de cette décision,

* Langue de procédure : le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (juge unique),

juge : M. N. J. Forwood,

greffier : M. I. Natsinas, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mars 2004,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 À partir de septembre 1999, la requérante a placé sa fille, alors âgée de 3 ans, en petite section (année scolaire 1999/2000), puis en moyenne section (année scolaire 2000/2001) et, enfin, en grande section (année scolaire 2001/2002) de maternelle du lycée français de Bruxelles (Belgique). En avril 2002, à la suite de la mutation de la requérante, sa fille, alors âgée de 5 ans et demi, a été inscrite au lycée français de New York (États-Unis).
- 2 Le 8 mars 2002, la requérante a demandé à l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») une avance sur l'allocation scolaire au titre du troisième trimestre de l'année scolaire 2001/2002 suivi par sa fille.
- 3 Après de multiples échanges entre l'AIPN et la requérante, le lycée français de New York ainsi que la représentation permanente de la France, le contrôleur financier du Conseil a refusé son visa à une décision d'octroi de l'allocation

scolaire demandée au motif que la qualification de l'enseignement dispensé n'était pas clarifiée.

- 4 Le 7 mai 2002, l'AIPN a accordé à la requérante un prêt sans intérêt du montant des frais scolaires demandés par le lycée français de New York pour la scolarisation de la fille de la requérante.
- 5 Le 17 juin 2002, la requérante a déposé une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le « statut ») visant à obtenir le bénéfice de l'allocation scolaire pour les trois années de maternelle suivies par sa fille.
- 6 Par décision du 23 juillet 2002 (ci-après la « décision attaquée »), l'AIPN a octroyé à la requérante le bénéfice de l'allocation scolaire pour l'ensemble de l'année scolaire 2001/2002 en considérant qu'il s'agissait d'une mesure exceptionnelle fondée sur le « principe de continuité de l'éducation » au vu du transfert de la fille de la requérante, lors de la même année scolaire, du lycée français de Bruxelles au lycée français de New York. En revanche, l'AIPN a refusé d'octroyer cette allocation pour les années scolaires 1999/2000 et 2000/2001 au motif que l'enseignement dispensé au cours de ces années ne faisait pas partie du cycle des apprentissages fondamentaux de l'enseignement primaire obligatoire.
- 7 Le 17 février 2003, après avoir à nouveau consulté la représentation permanente de la France, l'AIPN a rejeté la réclamation introduite par la requérante à l'encontre de la décision attaquée.

Procédure et conclusions des parties

- 8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 mai 2003, la requérante a introduit le présent recours.

- 9 En application de l'article 47, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé qu'un deuxième échange de mémoires n'était pas nécessaire en l'espèce. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 10 Conformément aux dispositions de l'article 14, paragraphe 2, et de l'article 51, paragraphe 2, du règlement de procédure, le Tribunal (deuxième chambre) a attribué l'affaire à M. Forwood, siégeant en qualité de juge unique.
- 11 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par M. le juge Forwood lors de l'audience du 5 mars 2004.
- 12 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
 - annuler la décision attaquée ;
 - pour autant que de besoin, annuler la décision du 17 février 2003 ;
 - la rétablir dans l'entièreté de ses droits pécuniaires ;
 - condamner le Conseil au paiement d'intérêts moratoires sur les sommes correspondant à l'allocation scolaire :
 - pour les années scolaires 1999/2000 et 2000/2001, à compter du 17 juin 2002 jusqu'à complet paiement,
 - pour l'année scolaire 2001/2002, du 17 juin au 13 août 2002 pour les deux premiers trimestres et du 8 mars au 7 mai 2002 pour le troisième trimestre de cette année ;
 - condamner le Conseil au paiement d'un euro symbolique au titre de son préjudice moral ;
 - condamner le Conseil aux dépens.

- 13 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable en ce qu'il porte sur l'allocation scolaire pour l'année 2001/2002 ou, à titre subsidiaire, comme non fondé ;
 - rejeter le recours comme non fondé pour le surplus ;
 - faire supporter à chacune des parties ses propres dépens.

En droit

Sur la demande en annulation

Sur la recevabilité

- 14 Le Conseil considère que la décision attaquée, en ce qu'elle porte sur l'allocation scolaire pour l'année scolaire 2001/2002, ne fait pas grief à la requérante.
- 15 La requérante estime que la décision attaquée lui fait grief dans la mesure où, en octroyant l'allocation scolaire pour l'année scolaire 2001/2002 à titre exceptionnel, l'administration aurait méconnu les droits pécuniaires qu'elle tire du statut et aurait ainsi introduit un élément d'incertitude.
- 16 Le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 91, paragraphe 1, du statut, seuls sont recevables les recours formés contre un acte faisant grief au requérant et que, selon une jurisprudence constante, seuls font griefs les actes qui sont susceptibles d'affecter directement et immédiatement la situation juridique des intéressés (arrêt de la Cour du 21 janvier 1987, Strogili/Cour des comptes, 204/85, Rec. p. 389, points 6 et 11). Il est constant que l'allocation scolaire pour l'année 2001/2002 a été octroyée à la requérante. Le caractère exceptionnel de cet octroi ne fonde aucune décision actuelle restreignant les droits de la requérante. Ce n'est que si ce motif lui était opposé à l'avenir, afin de fonder un refus d'octroi, que la requérante ferait alors face à une décision lui faisant grief. En conséquence, la présente demande en annulation est irrecevable pour autant qu'elle porte sur l'allocation scolaire relative à la scolarisation de la fille de la requérante pour l'année 2001/2002.

Sur le fond

17 À titre liminaire, il convient de relever que la requérante soulève un moyen d'annulation tiré de la violation de l'article 15 de l'annexe X du statut, relative aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers, et de la violation de la décision du Conseil du 19 décembre 1988 portant adoption de dispositions générales d'exécution de l'annexe X du statut. Dans la mesure où ce moyen ne peut être compris qu'en relation avec la partie de la demande en annulation jugée irrecevable, il n'y a pas lieu d'examiner ce moyen.

– Arguments des parties

18 Par son premier moyen, la requérante invoque la violation de l'article 3 de l'annexe VII du statut. Selon elle, il ressort de l'arrêt du Tribunal du 3 décembre 1991, Boessen/CES (T-10/90 et T-31/90, Rec. p. II-1365), d'une part, que le seul critère à prendre en compte pour l'octroi de l'allocation scolaire est la qualification d'enseignement primaire de la scolarité de l'enfant ouvrant droit à cette allocation et, d'autre part, que cette qualification relève de la réglementation nationale, en l'absence de toute définition communautaire dans le statut ou dans la jurisprudence. Elle cite à cet égard deux conclusions du collège des chefs d'administration appliquant un tel raisonnement.

19 La requérante avance que le juge communautaire n'est pas compétent pour interpréter le droit national et qu'il convient de se référer à l'avis des autorités nationales. À cet égard, par ses réponses du 22 avril et du 6 juin 2002 ainsi que du 10 janvier 2003, les autorités nationales auraient clairement considéré que la maternelle faisait partie de l'enseignement primaire. Le Conseil aurait outrepassé ses pouvoirs en interprétant la réglementation française et en méconnaissant l'avis des autorités nationales.

20 Par son deuxième moyen, la requérante invoque la violation du principe de non-discrimination dans la mesure où il ressort des conclusions du collège des chefs d'administration que l'inscription des enfants auprès d'un établissement britannique, néerlandais ou luxembourgeois ouvre droit à l'allocation scolaire dès la première année d'enseignement contrairement à la situation découlant de la décision attaquée.

- 21 Par son troisième moyen, la requérante invoque une violation de l'obligation de motivation et du droit d'être entendu en ce que l'AIPN n'a répondu que par une simple référence au « droit français » à une considération essentielle avancée par la requérante, à savoir le caractère déterminant de l'avis des autorités françaises.
- 22 Le Conseil s'oppose à l'ensemble des arguments avancés par la requérante.

– Appréciation du Tribunal

- 23 Aux termes de l'article 3, deuxième alinéa, de l'annexe VII du statut :
- « Le droit à l'allocation prend naissance le premier jour du mois au cours duquel l'enfant commence à fréquenter un établissement d'enseignement primaire [...] »
- 24 En premier lieu, il est constant que ni le statut, ni ses annexes, ni des dispositions générales d'exécution, ni même des conclusions du collège des chefs d'administration ne donnent de définition explicite de la notion d'enseignement primaire.
- 25 En deuxième lieu, il résulte de l'arrêt Boessen/CES, point 18 supra (point 28), que « l'unique critère [d'octroi de l'allocation scolaire] est [...] celui de savoir si l'enseignement reçu par l'enfant est bien un enseignement primaire ». Il ressort également du point 34 de cet arrêt que la qualification d'enseignement maternel de l'enseignement dispensé exclut l'octroi de l'allocation. De plus, une simple juxtaposition des points 30 et 31, d'une part, et du point 34, d'autre part, du même arrêt permet d'opposer l'enseignement maternel à l'enseignement primaire, au sens de l'article 3 de l'annexe VII du statut. En conséquence, l'application de cette disposition suppose obligatoirement, lorsqu'il existe un enseignement précoce, une distinction entre un enseignement préprimaire et un enseignement primaire.
- 26 En troisième lieu, il ressort clairement du droit français (articles L 321-1 à L 321-3 du code de l'éducation et décret n° 90-788, du 8 septembre 1990, relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, JORF du 8 septembre 1990) que l'appellation d'enseignement primaire recouvre l'école maternelle et l'école élémentaire et que l'enseignement primaire est divisé en trois cycles, à savoir le cycle des apprentissages premiers (première et deuxième

années d'école maternelle), le cycle des apprentissages fondamentaux (troisième année d'école maternelle et deux premières années d'école élémentaire) et le cycle des approfondissements (trois dernières années d'école élémentaire).

- 27 Le conflit entre la notion d'enseignement primaire a priori admise dans le statut et les qualifications employées par le droit national en cause étant patent, il convient de déterminer si, comme l'avance la requérante, la qualification donnée par le droit national constitue le seul critère d'octroi de l'allocation scolaire au titre de l'article 3 de l'annexe VII du statut.
- 28 Il doit tout d'abord être constaté que la dénomination donnée par le droit national à l'enseignement dispensé ne peut pas constituer un critère décisif au regard de l'article 3 de l'annexe VII du statut, même s'il peut constituer un indice pertinent de la nature de cet enseignement. En effet, il ne peut être admis que cette dénomination ait une importance décisive, car cela reviendrait, toutes autres conditions étant remplies, soit à confier à un État le libre choix de l'application d'une disposition statutaire, soit à obliger cet État à se conformer à la dénomination choisie par le statut. Ce constat découle de l'arrêt Boessen/CES, point 18 supra (points 33 et 34), dans lequel le Tribunal n'a tiré aucune conséquence de la dénomination de l'école en cause, à savoir la « Rijksbasisschool », mais a, au contraire, reconnu que l'enseignement dispensé dans cet établissement était, selon les cas, un enseignement primaire ou maternel.
- 29 En revanche, en l'absence de tout critère statutaire pour définir la notion d'enseignement primaire, il y a lieu de se référer à la nature de l'enseignement dispensé telle que définie par les autorités nationales compétentes, ainsi que cela ressort de l'arrêt Boessen/CES, point 18 supra (voir, en ce sens, points 30 à 34). De même, dans les conclusions du collège des chefs d'administration n° 84/83b Rév. et n° 77/83, l'administration s'est respectivement référée à « la lettre [des autorités nationales] précisant la nature de l'enseignement dispensé » et au « droit national applicable ».
- 30 En l'espèce, conformément à l'avis des autorités françaises, les deux premières années de maternelle correspondent au début de l'enseignement scolaire, à savoir le cycle des apprentissages premiers. Ce cycle débutant dès la troisième année de l'enfant, il correspond à un enseignement précoce. Ces mêmes autorités distinguent ce cycle du cycle suivant, appelé cycle des apprentissages fondamentaux. Il convient de rappeler à ce stade qu'une distinction doit être faite,

en cas d'enseignement précoce, entre l'enseignement préprimaire et l'enseignement primaire au sens de l'article 3 de l'annexe VII du statut (voir point 25 ci-dessus). Dès lors, malgré le fait que l'enseignement maternel en cause soit également dénommé, en France, enseignement primaire, il apparaît à l'évidence que les deux premières années d'enseignement en France sont, par nature, exclues de la notion d'enseignement primaire au sens du statut.

- 31 En conséquence, le premier moyen doit être rejeté.
- 32 S'agissant du deuxième moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination, il convient de rappeler que ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (arrêt de la Cour du 16 octobre 1980, Hochstrass/Cour de justice, 147/79, Rec. p. 3005, point 7).
- 33 En l'espèce, il ne ressort pas des conclusions du collège des chefs d'administration n° 84/83b Rév. et n° 77/83 que les enseignements effectivement dispensés au Luxembourg ou à la British Primary School de Bruxelles étaient semblables, dans leur nature, à celui dispensé dans le cadre des deux premières années d'école maternelle dans le système français. Dès lors, la requérante est restée en défaut de prouver que sa situation était comparable à celles faisant l'objet de ces conclusions.
- 34 En conséquence, le deuxième moyen doit être rejeté.
- 35 S'agissant du troisième moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation et du droit d'être entendu, il doit être rappelé que l'obligation de motivation inscrite à l'article 25 du statut a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé les indications nécessaires pour savoir si la décision est fondée ou non et, d'autre part, d'en rendre possible le contrôle juridictionnel (arrêt du Tribunal du 30 mai 2002, Onidi/Commission, T-197/00, RecFP p. I-A-69 et II-325, point 156).
- 36 En ce qui concerne tout d'abord le défaut de motivation allégué, il ressort clairement de la décision attaquée que l'avis des autorités françaises a été pris en compte et que la qualification d'école primaire par les autorités françaises n'a pas été acceptée pour les deux premières années d'école maternelle au vu de la

compréhension du système français par l'administration communautaire. De même, la réponse à la réclamation, qui appartient naturellement à la motivation dans le cadre de la procédure précontentieuse, expose avec précision, premièrement, la position exprimée par les autorités françaises, y compris dans le dernier avis sollicité du 10 janvier 2003 (point 3), deuxièmement, l'analyse que l'administration communautaire fait du système français (points 7 à 10) et, troisièmement, la compréhension par cette administration de l'arrêt Boessen/CES, point 18 supra, et, en particulier, le fait que l'administration s'estimait en droit de prendre en compte la nature réelle de l'enseignement dispensé (point 12). Dès lors, la requérante ne saurait valablement avancer qu'elle n'était pas en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles l'administration n'a pas repris la qualification d'école primaire pour déterminer la nature de l'enseignement dispensé dans les écoles maternelles françaises.

37 En ce qui concerne ensuite la violation du droit d'être entendu, la requérante a précisé à l'audience qu'elle entendait, par ces termes, le droit à voir ses arguments réellement pris en considération par l'administration. Toutefois, s'il devait s'avérer que l'administration n'a pas pris en compte des considérations essentielles avancées par le fonctionnaire, un tel défaut relèverait soit de l'erreur de droit soit d'un défaut de motivation et non d'une violation autonome du principe avancé. En l'espèce, le défaut de motivation n'étant pas constitué, le fait que l'administration n'a pas admis, à juste titre, la thèse de la requérante ne saurait constituer une violation d'un droit d'être entendu.

38 En conséquence, le troisième moyen doit être rejeté.

39 Au vu de ce qui précède, la présente demande en annulation est non fondée.

Sur la demande en indemnité

40 La requérante considère avoir subi un préjudice matériel causé par la décision attaquée et réclame à ce titre des intérêts moratoires sur les sommes en cause à partir de la date de leur demande jusqu'à leur versement effectif. Elle demande en outre un euro pour le préjudice moral causé par l'erreur constante commise par l'administration consistant dans le refus systématique de reconnaître la qualification pertinente donnée par les autorités nationales.

- 41 Le Conseil estime, en premier lieu, que l'irrecevabilité de la demande en annulation de la décision attaquée en ce qui concerne l'année scolaire 2001/2002 entraîne l'irrecevabilité de la demande en indemnité sur ce point. En second lieu, en ce qui concerne les années scolaires 1999/2000 et 2000/2001, l'absence de faute de la part de l'administration emporterait le rejet de la demande en indemnité pour le surplus. Le préjudice moral serait inexistant dès lors que l'administration a pris en compte les avis des autorités nationales.
- 42 Le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, la responsabilité de la Communauté suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement et le préjudice invoqué (arrêt de la Cour du 1^{er} juin 1994, *Commission/Brazzelli Lualdi e.a.*, C-136/92 P, Rec. p. I-1981, point 42).
- 43 En ce qui concerne la demande d'intérêts moratoires relative à l'allocation scolaire pour les années 1999/2000 et 2000/2001, le Tribunal constate que, les sommes réclamées n'étant pas dues, cette demande doit être rejetée.
- 44 En ce qui concerne la demande d'intérêts moratoires relative à l'allocation scolaire pour l'année 2001/2002, l'irrecevabilité de la demande en annulation relative à cette allocation – fondée sur l'illégalité des motifs d'octroi de cette allocation – n'entraîne pas l'irrecevabilité de la présente demande – fondée sur le retard pris dans le paiement de cette allocation – dans la mesure où les illégalités invoquées à l'appui de chacune de ces demandes diffèrent, même si les motifs avancés sont susceptibles d'expliquer le retard allégué.
- 45 En vertu d'une jurisprudence constante, une obligation de verser des intérêts moratoires ne peut être envisagée qu'à la condition que la créance principale soit certaine quant à son montant ou du moins déterminable sur la base d'éléments objectifs établis. Par ailleurs, une obligation de payer des intérêts moratoires doit être admise au cas où la détermination même du montant de la créance intervient avec un retard injustifié (arrêt de la Cour du 30 septembre 1986, *Delhez/Commission*, 264/83, Rec. p. 2749, points 20 et 23).

46 En l'espèce, la requérante a demandé à bénéficier de l'allocation scolaire pour sa fille au titre du troisième trimestre de l'année scolaire 2001/2002 le 8 mars 2002 et au titre des deux premiers trimestres de cette année le 17 juin 2002. Selon les dates avancées par la requérante, les sommes correspondantes ont été perçues respectivement le 7 mai et le 13 août 2002, soit moins de deux mois après chaque demande. Le Tribunal estime, d'une part, que la créance n'était pas certaine au jour des demandes dès lors que la satisfaction de celles-ci supposait une appréciation du cas d'espèce. D'autre part, le délai de moins de deux mois employé par l'administration pour déterminer l'existence et le montant de ces créances est resté dans des limites très raisonnables eu égard au caractère manifestement inhabituel de la demande d'allocation scolaire pour une année de maternelle et à la contradiction patente entre la notion d'enseignement primaire communément admise au regard du statut et celle employée en droit français. Dès lors, la demande d'intérêts moratoires relative à l'allocation scolaire pour l'année 2001/2002 doit être rejetée.

47 En ce qui concerne la demande de réparation du préjudice moral prétendument causé par le refus systématique de l'administration de faire droit à la demande de la requérante, il convient, d'une part, de constater que les motifs d'illégalité avancés à l'encontre de ce refus pour les années scolaires 1999/2000 et 2000/2001 ont été rejetés ci-dessus. D'autre part, s'agissant du délai employé pour octroyer cette allocation au titre de l'année 2001/2002 et des demandes successives de l'administration auprès de la requérante, du lycée français de New York et des autorités françaises afin de fonder cet octroi, le Tribunal estime que la démarche du Conseil ne s'est pas départie d'une bonne administration. En effet, si la répétition de certaines demandes de l'administration aurait pu être évitée, la démarche de l'administration se justifie par le caractère manifestement incompatible du contenu des réponses obtenues avec la notion d'école primaire communément admise au regard du statut et par l'extension de la demande initiale de la requérante relative au troisième trimestre de la troisième année de maternelle à toutes les années de maternelle. En conséquence, l'administration n'ayant pas eu un comportement fautif, la demande de réparation du préjudice moral doit être rejetée.

48 Il résulte de tout ce qui précède que le présent recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- ⁴⁹ 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. Toutefois, en vertu de 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. La requérante ayant succombé, il y a lieu de décider que chaque partie supportera ses propres dépens, conformément aux conclusions en ce sens du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (juge unique)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 juin 2004.

Le greffier
H. Jung

Le juge
N. J. Forwood