

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

10 mai 1990 *

Dans l'affaire T-117/89,

Paul F. Sens, agent temporaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par M^e G. Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. J. Griesmar, conseiller juridique, et Sean van Raepenbusch, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 9 août 1988 de retenir sur le traitement du requérant les sommes indûment versées au titre de l'allocation scolaire pour la période du 1^{er} octobre 1986 au 1^{er} avril 1988,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. A. Saggio, président de chambre, C. Yeraris et K. Lenaerts, juges,

greffier: M. H. Jung

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 21 mars 1990,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt

Faits et procédure

- 1 Le requérant, M. Sens, de nationalité néerlandaise, est agent temporaire de grade A 5 à la Commission. Sa fille Monica, étudiante aux Pays-Bas, a bénéficié, du 1^{er} octobre 1986 au 1^{er} avril 1988, d'une allocation dénommée « basisbeurs », d'un montant de 605 HFL par mois, au titre de la loi néerlandaise du 24 avril 1986 sur le financement des études (« wet op de studiefinanciering », ci-après « WSF », *Staatsblad* 1986, 252). Selon les informations figurant dans le dossier, la basisbeurs peut être octroyée à tous les étudiants aux Pays-Bas de 18 à 30 ans et est destinée à contribuer au financement de leurs études. Elle remplace, depuis l'entrée en vigueur de la WSF, l'allocation pour enfant (« kinderbijslag ») versée auparavant aux parents.
- 2 Au cours de la période susvisée et alors que sa fille percevait la basisbeurs, le requérant a bénéficié du versement par la Commission de l'allocation scolaire au titre de l'article 67, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut »), selon lequel les allocations familiales statutaires comprennent l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire. Or, aux termes du paragraphe 2 de cet article, « les fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales ... 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^{er}, 2 et 3 de l'annexe VII » (c'est-à-dire en déduction des allocations de foyer, des allocations pour enfant à charge et des allocations scolaires).
- 3 Après l'entrée en vigueur de la WSF, le requérant n'a pas indiqué, sur le formulaire de demande d'attribution de l'allocation scolaire, que sa fille percevait la basisbeurs, contrairement à d'autres fonctionnaires qui, dès lors, se sont vu appliquer la règle du non-cumul évoquée ci-dessus. Toutefois, M. Sens prétend avoir joint audit formulaire une « fiche de transmission » précisant que sa fille bénéficiait d'un « financement d'études » au titre de la WSF. La Commission nie avoir reçu tout document de ce type. C'est après réception d'une note du requérant du 12 juillet 1988, consécutive à une communication publiée aux Informations administratives du 6 juin 1988, attirant l'attention des fonctionnaires sur leur obligation de déclarer la basisbeurs, que la Commission a décidé, le 9 août 1988, de procéder à la récupération des sommes indûment versées, conformément à l'article 85 du statut.

- 4 C'est dans ces conditions que le requérant a introduit le présent recours en annulation de la décision précitée du 9 août 1988, après épuisement de la procédure administrative préalable et dans les délais prescrits à l'article 91, paragraphe 3, du statut.

Conclusions des parties

- 5 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours recevable et fondé;

— en conséquence, annuler la décision de la Commission de retenir, sur le salaire du requérant, les sommes prétendument injustement versées au titre de l'allocation scolaire pour la période du 1^{er} octobre 1986 au 1^{er} avril 1988;

— condamner la défenderesse à l'ensemble des dépens.

La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours;

— statuer comme de droit sur les dépens.

Sur le fond

- 6 Le requérant invoque, à l'appui de son recours, un moyen unique tiré de la méconnaissance de l'article 85 du statut, selon lequel « 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 ». Il ne conteste pas, en effet, que la basisbeurs, prévue par la loi néerlandaise du 24 avril 1986 sur le financement des études, est « de même nature que les allocations statutaires pour enfant à charge et scolaire » (point 3 de la partie « En droit » du mémoire en réplique). Il précise que cette nouvelle prestation remplace le « kinderbijslag » qui, auparavant, était versé aux parents et, dans son cas particulier, servait seulement à compléter les allocations prévues par le statut,

l'allocation prévue par la loi néerlandaise étant supérieure à celle versée par la Commission. Il ne conteste donc pas le caractère indu du paiement de l'allocation scolaire durant la période en cause (1^{er} octobre 1986-1^{er} avril 1988), mais estime qu'aucune des deux conditions alternatives requises, aux termes de l'article 85, précité, pour qu'il y ait lieu à répétition n'est remplie dans la présente espèce. Plus précisément, il prétend, d'une part, qu'il n'a pas eu connaissance de l'irrégularité du versement et, d'autre part, que cette irrégularité n'était pas évidente à un point tel qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.

- 7 En ce qui concerne la première condition, M. Sens reconnaît qu'il était informé du fait que sa fille, en tant qu'étudiante, percevait depuis le 1^{er} octobre 1986 une allocation néerlandaise, dénommée « basisbeurs » (c'est-à-dire, selon une traduction littérale, « bourse pour faire face aux besoins de base »), mais il affirme aussi ne pas avoir compris que cette bourse visait à satisfaire les mêmes exigences que celles prises en compte par les allocations scolaire et pour enfant à charge octroyées aux fonctionnaires communautaires. Il prétend avoir néanmoins informé la défenderesse de ce versement par deux notes (« papillons ») — dont il produit des photocopies — qu'il affirme avoir jointes aux formulaires de demande d'attribution de l'allocation scolaire et transmises à l'administration avec ceux-ci, respectivement en octobre 1986 et en octobre 1987. Il explique ne pas avoir utilisé les formulaires parce que ceux-ci seraient inadéquats dans la mesure où ils ne concernent que la seule allocation scolaire. Il ajoute que, en raison du caractère nouveau du financement d'études introduit par la WSF, il s'est trouvé dans l'impossibilité de qualifier cette prestation sans examen préalable. Il résulterait dès lors tant de l'absence de réaction de l'administration — qui aurait continué à verser l'allocation scolaire du 1^{er} octobre 1986 au 1^{er} avril 1988 malgré les renseignements prétendument fournis par le requérant dans les deux fiches de transmission susvisées — que du fait que la Commission n'a pas reconnu de manière expresse, avant la date d'entrée en vigueur de la WSF, la nature similaire de la basisbeurs et des allocations statutaires versées au titre de l'article 67 que le requérant n'avait pas connaissance de l'irrégularité du versement de ces dernières.

- 8 La Commission estime, au contraire, que le requérant a eu connaissance, au cours de la période considérée, de l'irrégularité de ce versement et que dès lors elle est bien en droit de répéter auprès du fonctionnaire les sommes indûment versées, en application de la règle énoncée à l'article 85, première partie, du statut. Elle affirme ne pas avoir reçu les fiches de transmission dont le requérant fait état afin d'établir qu'il n'aurait pas eu connaissance de l'irrégularité du versement. Cette affirmation serait corroborée, selon la Commission, aussi bien par l'attitude de ses services, qui, durant la période considérée, ont appliqué la règle de non-cumul

découlant de l'article 67, paragraphe 2, du statut, précité, à vingt-quatre fonctionnaires qui avaient mentionné dans leur demande d'attribution de l'allocation scolaire que leurs enfants bénéficiaient d'une bourse d'études néerlandaise, que par l'attitude du requérant qui affirme avoir indiqué sur un papillon séparé — auquel il n'est pas fait référence dans les demandes d'attribution d'allocation scolaire en cause — les renseignements qui, selon la Commission, auraient dû figurer au point 3 de ladite demande. En outre — ajoute la Commission —, le libellé même desdites « fiches de transmission » — qui précisent que le « financement d'études » néerlandais vient en remplacement des allocations familiales versées auparavant directement aux parents — témoigne de la connaissance qu'avait le requérant de l'irrégularité du versement. La défenderesse en déduit, par conséquent, que la méconnaissance de l'irrégularité du paiement, alléguée par le requérant, n'apparaît pas plausible.

- 9 Le requérant conteste la thèse de la Commission en se plaçant sur le terrain de la charge de la preuve. Il réplique, en particulier, que c'est à l'administration qu'il incombe d'administrer la preuve que l'une des conditions requises à l'article 85 du statut pour donner lieu à la répétition de l'indu est remplie (arrêt du 11 octobre 1979, Berghmans/Commission, 142/78, Rec. p. 3125). A cet égard, il fait valoir en l'occurrence que la Commission n'a pas prouvé ne jamais avoir reçu les fiches de transmission prétendument jointes aux formulaires de demande d'allocation scolaire.
- 10 La Commission, quant à elle, écarte cet argument en faisant appel aux principes « actori incumbit probatio » et « reus in exceptione fit actor ».
- 11 En présence de cette contestation, le Tribunal considère que la thèse de la Commission, selon laquelle le requérant a eu connaissance du caractère indu des versements en cause, est confirmée par plusieurs éléments du dossier.
- 12 Tout d'abord, il convient d'observer que le requérant, en octobre 1986 et en octobre 1987, a transmis à l'administration la demande annuelle d'attribution de l'allocation scolaire pour sa fille Monica, née en mars 1962, qui poursuivait ses études aux Pays-Bas, en cochant les trois indications alternatives qui figurent au point 3 du formulaire et qui prévoient, respectivement, l'hypothèse de la non-perception par ailleurs d'une allocation scolaire, l'hypothèse de la perception

d'une allocation scolaire (avec l'indication, dans ce cas, de son montant, du nom de l'institution qui en effectue le versement et de celui de l'enfant au profit duquel le versement est effectué) et, enfin, l'hypothèse de la perception directe par l'enfant d'une allocation (avec indication, dans ce cas également, des renseignements complémentaires requis dans la deuxième hypothèse). Le requérant, dès lors, en cochant aussi la dernière hypothèse, a nié que son enfant percevait une allocation liée à ses études, ce qui manifestement ne correspondait pas à la situation réelle. Il est, en effet, constant que la fille du requérant percevait des autorités néerlandaises une allocation dont le montant était de 605 HFL par mois, ainsi qu'il ressort de la note que le requérant a adressée, le 12 juillet 1988, à M. Michiels, fonctionnaire affecté à la division « droits administratifs et rémunérations » de la Commission (voir l'annexe 6 du recours).

- 13 Il y a lieu, ensuite, de constater qu'en adoptant ce comportement le requérant n'a pas respecté l'obligation découlant du paragraphe 2, précité, de l'article 67 du statut. Il est établi, en effet, qu'il a omis de fournir à l'administration des renseignements qu'il possédait, dont il avait certainement bien saisi la portée et qui pouvaient être aisément inscrits sur le formulaire ad hoc. Cette appréciation résulte des considérations suivantes.
- 14 En effet, le requérant ne pouvait pas ignorer que la loi néerlandaise entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1986 prévoyait l'octroi d'une allocation d'études au bénéfice des étudiants poursuivant leurs études aux Pays-Bas et que, par conséquent, ce nouveau régime se différenciait du précédent essentiellement par le fait que cette prestation n'était pas versée aux parents, mais directement aux étudiants. En ce qui concerne la nature de celle-ci, il ressort clairement du contenu de la loi néerlandaise qu'il s'agit d'une allocation qui a pour but de fournir aux étudiants une aide financière destinée à leur permettre de subvenir à leurs frais d'études et à leur entretien dans le cadre de la poursuite de leurs études. Aussi ne peut-il y avoir de doute sur le fait que le requérant, de nationalité néerlandaise et occupant une position élevée dans le cadre de l'administration communautaire, avait bien saisi la portée de cette loi et, partant, qu'il était bien conscient que, en application de l'article 67, paragraphe 2, du statut, les allocations communautaires scolaire et pour enfant à charge ne pouvaient pas se cumuler avec l'allocation néerlandaise aux finalités similaires et ne pouvaient être versées que dans la mesure où elles servaient de complément éventuel à l'allocation néerlandaise. L'intitulé même de la loi néerlandaise (« studiefinanciering ») est formulé de manière qu'apparaisse immédiatement à l'évidence que l'allocation litigieuse devait servir à contribuer, d'une part, aux frais de la vie courante (remplissant, dans cette mesure, la même fonction que l'allocation communautaire pour enfant à charge) et, d'autre part, à

l'achat de livres et d'autre matériel scolaire (fonction coïncidant avec celle de l'allocation scolaire communautaire).

- 15 L'analyse des faits développée jusqu'ici ne peut pas être modifiée par la considération que la Commission ne s'est pas adressée au requérant pour lui demander des explications après avoir reçu les formulaires où l'ensemble des rubriques du point 3 avaient été cochées, c'est-à-dire après avoir reçu des renseignements qui n'étaient certainement pas un modèle de clarté. L'attitude de la Commission ne peut, en effet, entrer en ligne de compte dans cette analyse, qui a comme point de départ le fait bien établi que le requérant, bien qu'informé de la nature de la bourse octroyée à sa fille par les autorités néerlandaises, s'est abstenu de déclarer les sommes perçues aux services compétents de la Commission.
- 16 Les considérations qui précèdent sont confirmées par la circonstance que plusieurs fonctionnaires de nationalité néerlandaise, dont les enfants faisaient leurs études aux Pays-Bas, ont rempli, après l'entrée en vigueur de la loi néerlandaise du 24 avril 1986, le formulaire de demande d'attribution de l'allocation scolaire de manière complète, en indiquant au point 3, troisième tiret, de ce formulaire le montant exact de l'allocation versée directement à leurs enfants par les autorités néerlandaises (voir les pièces annexées au mémoire en duplique). Cette circonstance démontre deux faits: le formulaire était bien propre à ce qu'y soient inscrits les renseignements dont il est question et, en outre, la loi néerlandaise de 1986 ne suscite pas de doute, à l'encontre de ce que prétend le requérant, sur la nature de la bourse, c'est-à-dire sur le fait que cette allocation se rapporte tant à l'allocation scolaire qu'à l'allocation pour enfant à charge prévues par les règles communautaires.
- 17 Le requérant affirme avoir annexé un papillon aussi bien à la première qu'à la deuxième demande pour signaler à l'administration que sa fille bénéficiait aux Pays-Bas d'une bourse d'études à dater du 1^{er} octobre 1986, qui remplacerait une autre allocation versée auparavant directement aux parents (voir l'annexe 3 du recours). Il prétend avoir informé par ces fiches l'administration du fait que sa fille percevait une allocation dont il n'était pas en mesure de bien saisir la nature. A cet égard, la Commission déclare ne pas avoir reçu ces deux papillons, mais seulement les deux formulaires de demande d'attribution de l'allocation scolaire sur lesquels les trois rubriques du point 3 avaient été cochées.

- 18 L'argument du requérant ne peut pas être retenu. En effet, le dossier ne contient pas de preuve quant à la transmission des deux papillons à l'administration. Le requérant s'est limité à produire des photocopies auxquelles il ne peut être reconnu la valeur de preuve. Il y a lieu d'observer, à cet égard, que, dans les formulaires transmis à l'administration en 1986 et 1987, ne figure aucune référence aux papillons qui leur auraient été annexés, bien qu'il paraisse tout à fait raisonnable et conforme à une pratique administrative diligente d'indiquer, le cas échéant, sur la pièce principale l'existence d'annexes.
- 19 Il convient d'observer encore à ce propos que le moyen le plus approprié pour faire part à l'administration de doutes éventuels aurait consisté à lui faire parvenir une lettre exposant clairement le point de vue du fonctionnaire, assorti de tout renseignement utile, en particulier, de l'indication du montant de l'allocation néerlandaise; or, M. Sens n'a procédé de la sorte qu'en 1988, en s'adressant à la division « droits administratifs et rémunérations », sans néanmoins fournir, même à cette occasion, de renseignement quant au montant de l'allocation néerlandaise.
- 20 Il ne peut être déduit de ces éléments de fait que la charge de la preuve de la transmission des fiches qui, en principe, pèse sur le fonctionnaire qui en fait l'allégation s'est déplacée sur l'administration. Il convient de souligner, à cet égard, qu'aucun indice de la transmission effective des fiches ne ressort du dossier ou des observations des parties. Partant, exiger de la Commission qu'elle prouve ne pas avoir reçu les fiches constituerait une violation du principe « actori incumbit probatio », selon lequel chaque partie a l'obligation de prouver uniquement les seuls faits positifs sur lesquels elle s'appuie; en d'autres termes, ce principe interdit de faire peser sur une partie la charge d'une preuve de caractère purement négatif.
- 21 L'examen des circonstances de la cause conduit ainsi à la conclusion que non seulement le requérant connaissait la nature de la basisbeurs, mais que, en cochant la troisième hypothèse dans la déclaration prévue à l'article 67, paragraphe 2, du statut, il a fourni à l'administration des informations ne correspondant pas à la réalité.
- 22 Compte tenu de cette constatation, il n'est plus nécessaire d'examiner si les circonstances de l'espèce correspondent à la deuxième condition prévue, à titre alternatif, par l'article 85 du statut, celle où l'irrégularité du versement était si

évidente que le fonctionnaire ne pouvait manquer d'en avoir connaissance. En tout état de cause, les éléments qui ont permis de conclure à la connaissance de l'irrégularité du versement constituent aussi, à plus forte raison, la preuve que le requérant ne pouvait manquer, en faisant usage d'une diligence minimale, d'avoir connaissance de l'irrégularité du versement.

- 23 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 24 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, applicable mutatis mutandis à la procédure devant le Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

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

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 mai 1990.

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Le greffier

Le président de la troisième chambre

H. Jung

A. Saggio