

ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 9 NOVEMBRE 1978 ¹

Teunis Verhaaf
contre Commission des Communautés européennes

Affaire 140/77

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Affectation — Intérêt du service — Respect — Souhais des intéressés — Prise en considération — Admissibilité*
(Statut des fonctionnaires, art. 7, § 1)
2. *Fonctionnaires — Indemnité d'installation — Objet*
(Statut des fonctionnaires, annexe VII, art. 5)

1. En prévoyant que toute nomination ou mutation doit être effectuée dans le seul intérêt du service, l'article 7 du statut n'exclut pas que les autorités compétentes tiennent compte des souhaits personnels des intéressés. Dans l'intérêt d'une bonne administration les autorités compétentes ont le pouvoir et, le cas échéant, le devoir de prendre toutes mesures provisoires non susceptibles d'affecter d'une manière défavorable le fonctionne-

ment de l'institution, afin de permettre à un fonctionnaire de surmonter ses difficultés personnelles.

2. Le but défini et caractéristique d'une indemnité d'installation est de permettre au fonctionnaire de supporter, en dehors des frais de déménagement, les charges inévitables encourues en raison de son intégration dans un milieu nouveau pour une durée indéterminée mais substantielle.

Dans l'affaire 140/77

TEUNIS VERHAAF, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes, demeurant 41, avenue Marie-Christine, à Overijse, représenté par M^{es} Jacques Putzeys et Xavier Leurquin, avocats à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Nickts, huissier de justice, 17, Bd Royal,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Raymond Baeyens, en qualité d'agent, et ayant élu domicile à

¹ — Langue de procédure: le néerlandais.

Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, plateau de Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant à l'annulation de décisions de refus d'une indemnité d'installation et à la condamnation de la Commission au paiement de ladite indemnité majorée des intérêts au taux légal,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président de chambre, M. Sørensen et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, alinéa 1 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, «l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte, par voie de nomination ou de mutation, dans le seul intérêt du service et sans considération de nationalité, chaque fonctionnaire à un emploi de sa catégorie ou de son cadre correspondant à son grade». En vertu du deuxième alinéa de ce paragraphe, le fonctionnaire

peut demander à être muté à l'intérieur de son institution.

L'article 71 du statut prévoit que, dans les conditions fixées à l'annexe VII (règles relatives à la rémunération et au remboursement des frais), le fonctionnaire a droit au remboursement des frais qu'il a exposés à l'occasion de son entrée en fonctions, de sa mutation, ou de la cessation de ses fonctions.

Les dispositions de la section 3, A de l'annexe VII, à savoir celles de l'article 5 de celui-ci, traitent de l'indemnité d'installation. Il ressort du paragraphe 2 de cet article que dans le cas d'un fonctionnaire titulaire ayant droit à l'allocation de foyer, une indemnité d'installation égale à deux mois de traitement de base

lui est versée lors de son affectation à un nouveau lieu de service, s'il est appelé à transférer sa résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut (à savoir, résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions). Suivant l'alinéa 2 du paragraphe 3 du même article, l'indemnité est versée sur production de documents justificatifs; l'installation du fonctionnaire et de sa famille au lieu de son affectation doit être prouvée.

A la demande du requérant, assistant principal (B 1) à la Direction générale IX (Personnel et Administration) de la Commission, indiquant que des raisons de caractère personnel l'obligeaient à quitter Bruxelles, le Directeur du personnel l'a affecté, par décision du 11 novembre 1975, au Centre commun de recherche de Petten, aux Pays-Bas, pour une durée initiale de six mois, avec effet du 1^{er} août 1975. Le 24 janvier 1976, toujours à la demande de l'intéressé, cette affectation a été prorogée pour une nouvelle période de six mois, donc du 1^{er} février 1976 au 31 juillet 1976. Le requérant a perçu, entre autres, une indemnité d'installation complète (égale à deux mois de son traitement de base), qui lui a été payée le 26 février 1976.

Par note du 22 mars 1976, le requérant a fait savoir à M. Delauche, assistant à la Direction générale IX, que son retour à Bruxelles semblait souhaitable, puisque son travail à Petten ne lui donnait que peu de satisfactions et que ses difficultés s'étaient aplanies. «Vu le fait que ma situation privée s'est stabilisée», écrivait-il, «je me permets — encore une fois — de vous demander une intervention pour que ma vie professionnelle soit également plus heureuse. Pour réaliser cela, je crois qu'un retour à Bruxelles — de préférence dans un bref délai — s'impose».

Le requérant a été informé oralement de la suite favorable donnée à cette nouvelle demande de changement d'affectation et

il est rentré à Bruxelles le 17 mai 1976. Sa situation, au plan administratif, a été régularisée par décision du Directeur du personnel du 24 mai 1976. Ses frais de déménagement lui ont été remboursés, mais l'indemnité d'installation qu'il a sollicitée le 31 mai 1976 lui a été refusée par note du 30 juin 1976 du Chef de la division IX, A, 3 («Droits individuels, privilèges»).

Le 23 septembre 1976, le requérant a prié la Commission, au titre de l'article 90, paragraphe 1 du statut, de se prononcer sur l'octroi en sa faveur de l'indemnité d'installation à la suite de son déménagement de Petten à Overijse, aux alentours de Bruxelles. Le Directeur du personnel a répondu à cette demande dans une note du 21 janvier 1977 dans laquelle, après avoir précisé que «le statut ne parle ni de période, ni de délai en ce qui concerne l'octroi de l'indemnité d'installation» et que la décision de refus lui «paraît conforme à l'esprit des dispositions statutaires ainsi qu'aux exigences d'une gestion des fonds publics», il conclut: «Je suis toutefois disposé à marquer mon accord à ce que vos frais réellement exposés pour le retour à Bruxelles soient remboursés dans la limite ... du montant de l'indemnité d'installation».

Il ressort d'un échange de notes entre le requérant et le Directeur du personnel que celui-ci a estimé qu'aucune preuve suffisante n'a été produite quant aux frais réellement supportés par le requérant à l'occasion de son installation à Overijse.

Comme la réclamation introduite par le requérant le 20 avril 1977 en application de l'article 90, paragraphe 2 du statut et dirigée contre la décision du 21 janvier 1977 n'avait suscité aucune réponse, le requérant a introduit le présent recours le 19 novembre 1977.

La procédure écrite s'est déroulée régulièrement.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (deuxième

chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Conclusions des parties

Le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation administrative du 20 avril 1977;
- 2) annuler la décision du Directeur du personnel du 21 janvier 1977, dans la mesure où elle refuse l'octroi d'une indemnité forfaitaire d'installation;
- 3) dire pour droit que le requérant a droit au bénéfice de l'indemnité d'installation susvisée à compter de son installation à Overijse;
- 4) condamner la partie adverse au paiement de ladite indemnité d'installation;
- 5) dire pour droit que le comportement de la partie adverse a, en outre, causé au requérant un préjudice matériel dont la Cour fixera le montant à une somme égale aux intérêts au taux légal calculés sur le montant de l'indemnité d'installation à partir de la date à laquelle celle-ci aurait dû être payée, jusqu'à celle de son paiement effectif;
- 6) condamner la partie adverse aux dépens de l'instance, y compris les frais d'avocat.

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

- rejeter le recours comme non fondé dans ses deux parties, à savoir tant en ce qui concerne la demande en annulation que pour ce qui est de la demande d'indemnisation, et condamner la partie requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Le *requérant* précise que sa demande d'octroi d'une indemnité d'installation a définitivement été rejetée par la décision contenue dans la note du Directeur du personnel du 21 janvier 1977. L'annulation de cette décision, dans la mesure où elle refuse au requérant l'octroi d'une indemnité d'installation au sens de l'article 5 de l'annexe VII au statut, constituerait le deuxième objet du recours.

Le rejet implicite par la Commission de la réclamation du 20 avril 1977 tendant à l'annulation de la décision susvisée, dans la mesure où celle-ci refuse l'octroi de l'indemnité d'installation, constituerait le premier objet du recours en annulation.

Le requérant fait valoir que c'est à cause de sa nouvelle affectation à Bruxelles et de l'obligation y afférente, visée à l'article 20 du statut, de résider à une distance telle de Bruxelles qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions qu'il avait transféré sa résidence de Petten à Overijse. En lui refusant, par les décisions attaquées, l'indemnité d'installation forfaitaire, la Commission aurait violé les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3 de l'annexe VII.

Le requérant aurait pu espérer légitimement qu'il obtiendrait son indemnité d'installation dès son installation. En toute hypothèse, il subirait un préjudice matériel concrétisé objectivement par la perte des intérêts au taux légal calculés sur le montant de l'indemnité, courant de la date à laquelle celle-ci aurait dû être payée par la Commission à celle de son paiement effectif, en exécution de l'arrêt annulant les décisions attaquées.

La *Commission* fait observer que l'article 7, paragraphe 1 du statut dispose que le fonctionnaire est affecté à son emploi dans le seul intérêt du service par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Si le fonctionnaire peut demander à être muté à l'intérieur de son institution, la décision requise à cet effet devrait égale-

ment être justifiée par l'intérêt du service; en outre, cette décision devrait normalement avoir un caractère définitif, du moins en ce sens que la durée de la nouvelle affectation ne serait pas liée à des circonstances personnelles, voire familiales, étrangères au bon fonctionnement du service à l'intérieur de la Communauté.

En l'espèce, il ne ferait aucun doute que c'est à la demande expresse du requérant que les décisions du 11 septembre 1975, des 24 janvier et 24 mai 1976, relatives à l'affectation toute provisoire du requérant à Petten, auraient toutes été prises par le Directeur du personnel.

Le Chef de la division IX, A, 3 et le Directeur du personnel auraient refusé, le premier par note du 30 juin 1976 et le second par note du 21 janvier 1977, de verser au requérant, pour une période inférieure à un an, une deuxième indemnité d'installation complète, en raison du caractère provisoire et de la durée limitée de l'affectation, d'ailleurs intervenue à sa propre demande. En revanche, tous les autres frais effectivement encourus auraient été remboursés.

Même si l'on pouvait admettre que toute affectation «provisoire» doive automatiquement donner lieu au versement d'une indemnité d'installation, quelles que soient les circonstances de fait caractérisant le cas concret, en l'espèce cela constituerait manifestement un abus de droit.

Le requérant réplique que l'argument de la Commission, selon lequel l'affectation qui fait suite à une demande de mutation des intéressés ne donne pas automatiquement droit à une indemnité d'installation, ne trouve aucun fondement dans les dispositions statutaires. Bien au contraire, à supposer que l'on suive le raisonnement de la Commission, certaines mutations interviendraient irrégulièrement pour des motifs étrangers «au bon fonctionnement du service à l'intérieur de la Communauté», c'est-à-dire pour des motifs contraires à l'intérêt du service. Une telle affirmation serait

contraire aux dispositions de l'article 7 du statut.

Une fois ce principe reconnu, le requérant pourrait uniquement être invité à faire la preuve de la réalité de son installation, et nullement à fournir la preuve des frais effectivement exposés.

Répondant à l'exception, soulevée par la Commission, d'un prétendu abus de droit, le requérant souligne qu'aucune des caractéristiques spécifiques d'un abus de droit ne sont réunies en l'espèce. En particulier, le droit à l'indemnité d'installation n'aurait pas été détourné de son but, puisqu'il viserait précisément le cas d'espèce, à savoir les frais exposés par un fonctionnaire qui est obligé de transférer sa résidence au lieu de sa nouvelle affectation.

La Commission rétorque, en ce qui concerne les faits, que le motif réel de l'affectation provisoire du requérant doit être recherché, d'une part, dans la demande qu'il a faite à cet effet et, d'autre part, dans l'obligation très générale de l'administration de prêter à ses fonctionnaires aide et assistance (Fürsorgepflicht) dans la mesure où, et pour autant que «l'intérêt du service» ne s'y oppose pas.

Comme cela ressortirait nettement du dossier personnel du requérant, l'affectation de ce dernier à Petten avait un caractère tout provisoire; il y aurait d'ailleurs été mis fin à la demande du requérant, avant l'expiration de la période prévue, par décision du Directeur du personnel du 24 mai 1976. Le requérant avait fait savoir à l'administration qu'entre-temps sa situation personnelle et familiale à Bruxelles s'était «stabilisée» et que son éloignement à Petten donc n'était plus nécessaire.

Quant au droit, la Commission fait remarquer que la requête tend essentiellement à faire annuler la décision du 21 janvier 1977 du Directeur du personnel par laquelle la demande introduite conformément à l'article 90, paragraphe 1 du statut et visant à l'obtention de l'in-

demnité d'installation a été refusée. Par contre, la demande de dommages-intérêts n'a pas d'objet propre puisqu'elle vise précisément à faire condamner la Commission au versement de cette même indemnité, majorée des intérêts.

La Commission aurait soulevé, dans son mémoire en défense, l'exception de l'abus de droit à titre subsidiaire et pour autant qu'une indemnité d'installation aurait toutefois dû être attribuée automatiquement pour les affectations successives, conformément à l'article 5, paragraphes 3 à 5 de l'annexe VII du statut, indépendamment des circonstances matérielles particulières au cas d'espèce. Elle estime en effet inadmissible qu'un fonctionnaire, en faveur de qui l'administration a, en se fondant sur une application très libérale du principe du «Fürsorgepflicht des Dienstherrn», arrêté une

mesure d'assistance en l'affectant provisoirement à Petten, sur sa demande (et avec son poste), se voit attribuer le bénéfice de deux indemnités d'installation successives sur une période inférieure à un an.

IV — Procédure orale

Attendu que le requérant, représenté par M^e X. Leurquin, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. R. Baeyens, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience publique du 13 juillet 1978;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 octobre 1978.

En droit

- 1 Attendu que le requérant, assistant principal (B 1) relevant de la Direction générale IX de la Commission (Personnel et Administration) et qui, en 1975, résidait avec sa famille à Bruxelles, a présenté une demande pressante au Directeur du personnel en indiquant que des raisons à caractère personnel l'obligeaient à quitter cette ville;
- 2 que suite à cette demande, le Directeur du personnel l'a affecté, par décision du 11 novembre 1975, au Centre commun de recherche de Petten, aux Pays-Bas, pour une durée initiale de six mois avec effet au 1^{er} août 1975;
- 3 que, le 24 janvier 1976, toujours à la demande de l'intéressé, cette affectation a été prolongée pour une nouvelle période de six mois, c'est-à-dire à partir du 1^{er} février 1976 jusqu'au 31 juillet 1976;
- 4 que par note du 22 mars 1976, le requérant a fait savoir à M. Delauche, assistant à la Direction générale IX, que son retour à Bruxelles lui semblait souhaitable «vu le fait que ma situation privée s'est stabilisée», en ajoutant «je

me permets encore une fois de vous demander une intervention pour que ma vie professionnelle soit également plus heureuse. Pour réaliser cela, je crois qu'un retour à Bruxelles — de préférence dans un bref délai — s'impose»;

- 5 que le requérant a été informé oralement de la suite favorable donnée à cette nouvelle demande de changement d'affectation et qu'il est rentré à Bruxelles le 17 mai 1976;
- 6 que ce changement a été confirmé par décision du Directeur du personnel du 24 mai 1976, mettant fin à l'affectation du requérant auprès de l'établissement de Petten avec effet au 17 mai 1976;
- 7 attendu que pour son affectation à Petten le requérant a reçu, outre le remboursement de ses frais de voyage et de déménagement, les indemnités journalières appropriées et une indemnité d'installation complète;
- 8 que pour son retour à Bruxelles le requérant a également reçu les frais de voyage et de déménagement, mais que sa demande du 23 septembre 1976, au titre de l'article 90, paragraphe 1 du statut, pour une deuxième indemnité d'installation a été rejetée par note du 21 janvier 1977 du Directeur du personnel, celui-ci s'étant déclaré toutefois disposé «à marquer mon accord à ce que vos frais réellement exposés pour le retour à Bruxelles soient remboursés dans la limite bien entendu du montant de l'indemnité d'installation»;
- 9 attendu qu'il ressort du dossier qu'aucune preuve suffisante n'a été produite quant aux frais d'installation réellement exposés par le requérant, abstraction faite de certaines dépenses mineures;
- 10 que, néanmoins, le requérant qui, selon son mémoire en réplique «ne méconnaît pas que son affectation à Petten ... correspondait à son souhait personnel» invoque les termes de l'article 7, paragraphe 1, alinéa 2 du statut du personnel qui prévoit que «l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte, par voie de nomination ou de mutation, dans le seul intérêt du service ... chaque fonctionnaire à un emploi de sa catégorie», pour faire valoir que ses mutations devraient être considérées dans le seul intérêt du service ... chaque fonctionnaire à un emploi de sa catégorie, pour faire valoir que ses mutations devraient être considérées dans le seul intérêt du service, ce qui entraînerait la conséquence automatique que l'indemnité

d'installation lui serait due selon les conditions statutaires, lors de son retour à Bruxelles;

- 11 attendu qu'en prévoyant que toute nomination ou mutation doit être effectuée dans le seul intérêt du service, l'article 7 du statut n'exclut pas que les autorités compétentes tiennent compte des souhaits personnels des intéressés;
- 12 que les autorités compétentes ont le pouvoir, dans l'intérêt d'une bonne administration et, le cas échéant, le devoir, dont l'article 24 n'est qu'un exemple, de prendre toutes mesures provisoires non susceptibles d'affecter d'une manière défavorable le fonctionnement de l'institution, afin de permettre à un fonctionnaire de surmonter ses difficultés personnelles;
- 13 qu'il ressort clairement du dossier que c'était dans l'exercice de ce pouvoir que le Directeur du personnel a affecté le requérant en août 1975 à Petten et également à Bruxelles en mai 1976, affectations effectuées dans l'intérêt du service» au sens large du terme;
- 14 que, par ailleurs, il serait contraire au principe d'équité de permettre au requérant, qui a bénéficié d'une mutation accordée sur sa demande expresse et pour des raisons à caractère personnel, de méconnaître ce fait et d'attribuer sa mutation aux seuls besoins de son emploi;
- 15 que, dès lors, il y a lieu d'appliquer les dispositions du statut et notamment celles de son annexe VII qui a trait à l'indemnité d'installation, à la lumière des particularités de la situation du requérant;
- 16 attendu qu'aux termes de l'article 71 du statut, le fonctionnaire a droit, dans les conditions fixées à l'annexe VII, au remboursement des frais qu'il a exposés, entre autres, à l'occasion de sa mutation;
- 17 que les dispositions de la troisième section de l'annexe VII du statut relatives au remboursement des frais, prévoient notamment, compte tenu de certaines situations définies et caractéristiques, le paiement d'une indemnité forfaitaire, telle l'indemnité d'installation, ce qui simplifie la tâche de l'administration en excluant la nécessité pour celle-ci de vérifier les frais réellement exposés par le fonctionnaire;

- 18 que le but défini et caractéristique d'une indemnité d'installation est de permettre au fonctionnaire de supporter, en dehors des frais de déménagement, les charges inévitables encourues en raison de son intégration dans un milieu nouveau pour une durée indéterminée mais substantielle;
- 19 que c'est dans cet ordre d'idées que le paragraphe 5 de l'article 5 prévoit qu'un fonctionnaire qui a perçu l'indemnité d'installation est tenu de rembourser une partie de cette indemnité s'il quitte le service des Communautés, de sa propre volonté, avant l'expiration d'un délai de deux ans;
- 20 qu'il s'ensuit que le requérant qui, au cours d'une période relativement brève a été muté deux fois à sa propre demande dans des circonstances exceptionnelles survenues à la suite de difficultés familiales ne saurait contester le bien fondé de la décision de la Commission qui a estimé que les principes d'une saine gestion des fonds publics ne permettraient pas de lui accorder une deuxième indemnité d'installation dépassant sensiblement les frais par lui véritablement exposés;
- 21 que, dès lors, le recours doit être rejeté;

Quant aux dépens

- 22 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2 du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;
- 23 que le requérant a succombé en ses moyens;
- 24 que, cependant, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés européennes restent à la charge de celles-ci;

par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chacune des parties supportera les dépens qu'elle a exposés.**

Mackenzie Stuart

Sørensen

Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 9 novembre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 12 OCTOBRE 1978 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

L'affaire sur laquelle nous prenons position aujourd'hui concerne une demande d'indemnité d'installation, qui est régie comme suit à l'article 5 de l'annexe VII au statut du personnel: nous ne citerons que les passages de cette disposition qui nous intéressent en l'espèce:

«Une indemnité d'installation égale à deux mois de traitement de base, s'il s'agit d'un fonctionnaire qui a droit à l'allocation de foyer, . . . est due au fonctionnaire titulaire . . . qui justifie avoir été

tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

Une indemnité d'installation d'un même montant est versée lors d'une affectation à un nouveau lieu de service, au fonctionnaire qui est appelé à transférer sa résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

...

L'indemnité d'installation est versée sur production de documents justifiant de l'installation du fonctionnaire au lieu de son affectation, ainsi que de celle de sa

¹ — Traduit de l'allemand.