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.

famille, si le fonctionnaire a droit à l'allocation de foyer.

Si un fonctionnaire qui a droit à l'allocation de foyer ne s'installe pas avec sa famille au lieu de son affectation, il ne reçoit que la moitié de l'indemnité à laquelle il aurait normalement droit; la seconde moitié lui est versée lors de l'installation de sa famille au lieu de son affectation pour autant que cette installation ait lieu dans les délais visés à l'article 9, paragraphe 3 ci-dessous. Si cette installation n'est pas intervenue et si le fonctionnaire vient à être affecté au lieu où réside sa famille, il n'a pas droit, de ce fait, à une indemnité d'installation.»

Les faits de l'espèce sont les suivants:

Le requérant, de nationalité néerlandaise, résidait en 1975 à Bruxelles avec sa famille. Il y était employé à la Commission en qualité de fonctionnaire de grade B 1, et, pour être précis, il était détaché de la Direction générale des transports au secrétariat du comité du personnel, qui fait partie de la Direction générale du personnel et de l'administration.

Il a été muté *sur sa demande* au Centre de recherche nucléaire de Petten (Pays-Bas), avec effet du 1er août 1975. A cette fin le Directeur du personnel a pris le 11 septembre 1975 une décision l'affectant au Centre en question pour une durée initiale de six mois à compter du 1er août 1975. Conformément au vœu de l'intéressé, le Directeur du personnel, par décision du 24 janvier 1976, a prolongé l'affectation pour une nouvelle période de six mois, donc jusqu'au 31 juillet 1976. Avant l'expiration de ce délai, le requérant a exprimé par lettre du 22 mars 1976 le désir de pouvoir à nouveau retourner à Bruxelles. A l'appui de sa demande, il a fait valoir que sa situation privée s'était stabilisée et qu'il était important pour lui d'obtenir un travail plus intéressant. Il a été fait droit oralement à cette demande, de sorte que le requérant a travaillé de nouveau à Bruxelles à partir du 17 mai 1976. Le Directeur du personnel a pris le 24 mai 1976 une décision formelle en ce sens.

En ce qui concerne les conséquences financières de ces actes, il convient d'abord de mentionner qu'après le 5 août 1975 — date de son déménagement de Bruxelles à Petten — le requérant n'a plus touché d'indemnité de dépaysement, en vertu de l'article 4 de l'annexe VII au statut du personnel, et ce, compte tenu de sa nationalité néerlandaise et du fait qu'il résidait aux Pays-Bas depuis cette date. Le requérant a reçu des indemnités journalières pour la période du 1er au 5 août 1975, et a obtenu le remboursement de ses frais de voyage et de déménagement à Petten. En outre, le requérant a été remboursé de ses frais de déménagement de Petten à Bruxelles. Par contre, des difficultés ont surgi tout d'abord à propos de l'indemnité d'installation à laquelle prétendait le requérant, au motif qu'il avait loué une maison à Petten et s'y était installé — avec un enfant, semble-t-il; sa femme et un autre enfant étaient restés à Bruxelles —. Cette indemnité a d'abord été refusée, motif pris de ce que l'affectation était limitée à une durée de six mois. Mais elle a ensuite été payée le 26 février 1976, après que l'affectation eut été prolongée.

D'autres difficultés se sont présentées au sujet d'une deuxième indemnité d'installation que le requérant a demandée le 31 mai 1976 pour son déménagement lorsqu'il est revenu de Petten à Bruxelles (Overijse). Le paiement de cette indemnité a été refusé par une note du chef du service Droits individuels dès le 30 juin 1976. Le refus a été également maintenu — avec des modifications — après que le requérant eut déposé le 16 septembre 1976 une demande formelle conformément à l'article 90 du statut du personnel. D'après une note du Directeur du personnel du 21 janvier 1977, une pratique constante de l'administration voudrait que des indemnités d'installation ne soient jamais accordées en cas d'affectation d'une durée prévisible inférieure à un an. Mais l'administration s'est déclarée disposée à rembourser les frais exposés et pour lesquels des pièces justifi-

catives seraient fournies, dans la limite du montant de l'indemnité d'installation régie à l'article 5 de l'annexe VII au statut du personnel. Toutefois, ce remboursement n'a pas eu lieu, le requérant n'ayant pu fournir les justifications demandées.

Là-dessus, le 20 avril 1977, il a adressé une réclamation administrative formelle à l'autorité investie du pouvoir de nomination. N'ayant pas obtenu de réponse, il a finalement saisi la Cour le 17 novembre 1977.

Le requérant demande à ce qu'il plaise à la Cour

— annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation administrative du 20 avril 1977,

— 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;

— dire pour droit que le requérant a droit au bénéfice de l'indemnité d'installation à compter de son installation à Overijse, et condamner la Commission au paiement de cette indemnité, et enfin

— condamner la Commission à réparer le préjudice qu'a subi et que subit encore le requérant du fait que l'indemnité d'installation ne lui a pas été payée le 17 mai 1976, donc condamner la Commission au paiement d'intérêts au taux légal calculé sur le montant de l'indemnité d'installation à partir de la date susnommée.

Ces conclusions appellent de notre part les observations suivantes:

A l'appui de son point de vue, le requérant se réfère avant tout au texte de l'article 5 de l'annexe VII au statut du personnel, que nous avons cité au début. Selon le requérant, les conditions d'octroi d'une indemnité d'installation y sont énumérées de manière exhaustive, à savoir l'affectation à un nouveau lieu de service, et le changement de résidence pour satisfaire à l'obligation résultant de l'article 20 du statut du personnel. Le versement est subordonné à la seule production de documents justifiant de l'installation; si cette preuve est apportée, une somme forfaitaire est versée, tandis que les frais réellement exposés ne doivent jouer aucun rôle. Le requérant satisfait à toutes ces conditions, ainsi qu'il ressort d'une part de la dernière décision d'affectation, déterminante en la matière, et d'autre part du fait incontestable qu'il a loué une habitation aux environs de Bruxelles (à Overijse). Outre cela, aucune autre considération telle que, par exemple, la prise en compte des circonstances particulières de son cas, ne joue un rôle quelconque. Sur ce point, l'on doit certes admettre qu'il a été mis fin à l'affectation à la demande personnelle du requérant. Toutefois, cette circonstance est sans importance, car l'article 7 du statut du personnel prévoit une mutation à la demande de l'intéressé et il ne peut être fait droit à une telle demande que lorsque l'intérêt du service, lui aussi, l'exige. Le requérant considère en outre qu'il n'est pas exact de parler d'une affectation provisoire et d'en tirer des conséquences. En réalité, c'est de toute affectation qu'il faudrait dire qu'elle crée une situation précaire parce qu'il est possible de revenir à tout moment sur de telles décisions. Pour le statut, seule importe la distinction entre l'affectation, quelle qu'elle soit, qui entraîne — en cas de changement de résidence — le versement de l'indemnité d'installation, et l'absence temporaire du lieu d'affectation avec un ordre de mission, qui entraîne le versement d'indemnités journalières en l'absence d'un nouveau lieu d'affectation. D'après les faits de la présente espèce, on ne saurait en aucun cas parler d'une *affectation provisoire;* en effet, le requérant est parti de Bruxelles sans esprit de retour; il a quitté définitivement son appartement

dans cette ville et il y a été remplacé par un autre fonctionnaire. Enfin, de l'avis du requérant, il est également important, pour l'examen de sa demande, que l'indemnité de dépaysement ait cessé de lui être allouée depuis la date de son installation à Petten et qu'il ait bénéficié des frais de déménagement en vertu de l'article 9 de l'annexe VII, de même que des indemnités journalières en vertu de l'article 10 de l'annexe VII, dont le versement est subordonné à un changement de résidence dans l'intérêt du service.

La Commission ne veut pas admettre cette argumentation. Il est vrai qu'à l'audience elle n'a pas de nouveau soutenu la thèse — qui ne se fonde effectivement sur aucune disposition du statut — selon laquelle l'allocation de l'indemnité d'installation dépend de la durée de l'affectation. Toutefois, la Commission est en tout cas d'avis de ne pas appliquer de manière purement automatique les dispositions en cause, en s'en tenant à leur lettre; elle croit au contraire qu'il convient de tenir compte de toutes les circonstances du cas d'espèce — pour des raisons dont la moindre n'est pas celle de la nécessité d'une saine gestion des fonds publics —. Il peut ainsi se faire — et tel a été le cas dans la présente affaire — qu'une demande fondée à première vue ne le soit pas finalement, que l'on s'appuie sur des considérations d'équité ou que l'on recoure au concept de l'abus de droit. A cet égard, il importe en effet que, dans la présente affaire, l'affectation ait été un *acte basé uniquement sur l'obligation de l'administration de prêter aide et assistance à ses fonctionnaires* («ein *reiner Akt der Fürsorgepflicht*») et qui ne se fondait sur *aucune considération tirée de l'intérêt du service.* Il s'est avéré nécessaire d'éloigner précipitamment le requérant de Bruxelles, pour le préserver d'un danger qui le menaçait, dû à des difficultés familiales — auxquelles, et cela se comprend, il s'est contenté de faire simplement allusion — A cet effet, il a été transféré avec son poste à Petten, où il n'y avait pour lui absolument aucun emploi correspondant à son grade, mais où les mesures de sécurité existantes lui garantissaient une protection suffisante. Alors même que les décisions d'affectation présentent d'ordinaire un caractère définitif, et qu'en tout cas leur durée n'est pas liée à des circonstances personnelles, on a choisi, dans le cas du requérant, de prendre un acte limité dans le temps, donc une affectation provisoire. Et cela, parce que l'on est parti dès le début du fait qu'une fois la situation apaisée, le requérant retournerait à Bruxelles, où les relations familiales n'avaient pas été complètement rompues; sa femme et un enfant y étaient restés. C'est bien d'ailleurs ce qui s'est passé, avant même la fin de la période envisagée: la situation s'étant calmée, comme on l'espérait, l'affectation (à Petten) s'est terminée avant la date prévue, c'est-à-dire dès le mois de mai et non au mois de juillet 1976 seulement. Mais si le requérant n'a pas réintégré le domicile familial à Bruxelles, cela tient uniquement à ce que la famille s'est séparée entre-temps, une procédure de divorce ayant été entamée. Or, il est certain que l'indemnité d'installation prévue par le statut du personnel ne couvre pas la réinstallation devenue nécessaire pour *une telle* raison.

Sur ce point litigieux, il apparaît tout d'abord opportun sans aucun doute d'attirer l'attention sur le sens et la finalité de l'indemnité d'installation, tel qu'ils résultent du contexte d'ensemble des allocations dont l'octroi est prévu par le statut du personnel. Il est tout à fait clair que leur fonction est de compenser, dans une certaine mesure, des dépenses normalement liées à l'emménagement dans un nouveau logement lors d'un changement de résidence rendu nécessaire pour des raisons *de service.* Cela suppose la *nécessité* d'un dédommagement — la Commission renvoie ici à juste titre à l'article 71 du statut du personnel, où il est question de frais *exposés;* mais, afin de simplifier la tâche de l'administration, on renonce à déterminer chaque fois le montant des frais exposés.

Nous pensons en outre qu'il est clair, si on envisage la fonction de l'indemnité d'installation et celle d'autres indemnités mentionnées par le requérant (indemnités journalières, frais de déménagement, indemnité de dépaysement) que l'on ne saurait tirer de l'octroi ou de la suppression d'une indemnité aucune conclusion impérative quant à la nécessité d'octroyer une autre indemnité. Cela vaut notamment pour l'indemnité de dépaysement, que le requérant pouvait obtenir lorsqu'il était affecté à Bruxelles, mais qui devait nécessairement cesser de lui être allouée, du fait de sa nationalité, si son lieu d'affectation était situé aux Pays-Bas. Il en va de même pour l'octroi d'indemnités journalières jusqu'au changement de résidence et pour le paiement des frais de déménagement.

Partant de ces prémisses, nous voudrions aussitôt souligner également que nous n'estimons pas opportune une application en quelque sorte automatique des dispositions du statut, qui s'en tiendrait servilement à sa lettre et négligerait par conséquent son esprit et sa finalité ainsi que les circonstances particulières du cas d'espèce. Il est évident que les dispositions du statut sont prévues pour certaines situations caractéristiques normales. Lorsque se présentent des situations qui diffèrent sensiblement de ces cas types, il faut qu'un texte qui, naturellement, ne pouvait prendre en considération toutes les situations de la vie humaine, permette d'en tenir compte et permette en conséquence de renoncer — que ce soit sur la base de considérations générales d'équité ou en se fondant sur le concept d'abus de droit — à une qualification qui pouvait apparaître évidente au premier abord.

C'est ainsi que, dans la présente affaire, les raisons pour lesquelles le requérant a été éloigné de Bruxelles de manière précipitée — la décision d'affectation n'est intervenue qu'après coup — et seulement pour une période déterminée et limitée, et les raisons pour lesquelles on a accepté prématurément son retour dans cette ville, où habitait encore une partie de sa famille, revêtent une importance capitale.

A ce propos, le requérant lui-même admet que son affectation était due à des motifs personnels, et qu'il n'a pas été en mesure d'exercer à Petten une activité intéressante. De même, sa demande de réaffectation à Bruxelles mentionne explicitement le fait que sa situation privée s'était stabilisée. Tout cela corrobore l'exactitude de la thèse de la Commission, pour qui l'affectation, qui était limitée dans le temps, était motivée par des raisons familiales et n'avait pas, par exemple, pour but — comme le requérant l'a soutenu à l'audience — de lui permettre de se rendre compte après un certain temps si les fonctions qu'il exerçait à Petten l'intéressaient ou non. Bien d'autres éléments permettent également de penser que, dès le début, on a envisagé de faire revenir le requérant dès que possible à Bruxelles, où, apparemment, sa femme était restée avec un enfant.

Compte tenu de ces faits, il n'est pas erroné d'appliquer également à l'examen du cas d'espèce, et cela, de façon satisfaisante, une considération exprimée dans la phrase suivante de l'article 5, paragraphe 4 de l'annexe VII au statut du personnel: «Si cette installation n'est pas intervenue et si le fonctionnaire vient à être affecté au lieu où réside sa famille, il n'a pas droit, de ce fait, à une indemnité d'installation». Effectivement, on est amené à penser que le requérant aurait pu agir en conformité avec l'idée qui est à la base de cette disposition. Si une telle solution — réintégrer le domicile familial — n'entrait pas en ligne de compte pour lui, c'était uniquement pour des motifs purement personnels, parce qu'entretemps l'introduction d'une procédure de divorce avait, semble-t-il, eu pour résultat une séparation de la famille. En pareil cas, il me paraît de toute façon parfaitement défendable que l'administration qui emploie le requérant refuse des allocations financées par le budget

communautaire sous la forme d'une indemnité d'installation, au motif que ces allocations n'ont que peu de rapport, pour ne pas dire aucun, avec le remboursement de frais exposés pour *des raisons de service*.

Sans qu'il apparaisse nécessaire d'éclaircir davantage les circonstances de l'espèce, nous pouvons donc retenir que la Commission, dans un souci de saine gestion des fonds publics, a rejeté à bon droit la demande d'une deuxième indemnité forfaitaire d'installation faite par le requérant à l'occasion de son retour à Bruxelles, après la fin de son affectation de courte durée de Bruxelles à Petten.

En conséquence, nous vous proposons de rejeter le recours comme non fondé sur tous les points et de statuer sur les dépens, conformément à l'article 70 du règlement de procédure.