Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (troisième chambre)

13 avril 2011 *

« Fonction publique — Rémunération — Indemnité d'installation — Fixation des droits — Entrée en service en tant que fonctionnaire stagiaire — Prise en compte d'un changement de résidence après la titularisation — Obligation de résidence incombant à un fonctionnaire en vertu de l'article 20 du statut »

Dans l'affaire F-30/09,

ayant pour objet un recours introduit au titre des articles 236 CE et 152 EA,

Dhikra Chaouch, fonctionnaire de la Commission européenne, demeurant à Oetrange (Luxembourg), représentée par M[es] F. Moyse et A. Salerno, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. D. Martin et J. Baquero Cruz, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre),

composé de M. P. Mahoney (rapporteur), président, M. S. Van Raepenbusch et M[me] M. I. Rofes i Pujol, juges,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 octobre 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 31 mars 2009, M[me] Chaouch demande, en substance, l'annulation de la décision par laquelle la Commission des Communautés européennes a refusé de lui accorder l'indemnité d'installation.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 L'article 20 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut») dispose :

«Le fonctionnaire est tenu de 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. Il informe l'autorité investie du pouvoir de nomination de son adresse et l'avise immédiatement de tout changement de celle-ci.»

3 L'article 71 du statut est rédigé comme suit :

«Dans les conditions fixées à l'annexe VII, 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, ainsi que des frais qu'il a exposés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.»

4 L'article 5 de l'annexe VII du statut prévoit :

«1. 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, ou égale à un mois de traitement de base, s'il s'agit d'un fonctionnaire n'ayant pas droit à cette allocation, est due au fonctionnaire titulaire qui justifie avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

[…]

3. L'indemnité d'installation est calculée d'après l'état civil et le traitement du fonctionnaire, soit à la date d'effet de la titularisation, soit à celle de l'affectation à un nouveau lieu de service.

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

[…]»

5 Aux termes de l'article 90 du statut :

«1. Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la demande. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la demande vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation au sens du paragraphe suivant.

2. Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que ladite autorité ait pris une décision, soit qu'elle se soit abstenue de prendre une mesure imposée par le statut. La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. Ce délai court :

— du jour de la publication de l'acte s'il s'agit d'une mesure de caractère général ;

— du jour de la notification de la décision au destinataire et en tout cas au plus tard du jour où l'intéressé en a connaissance s'il s'agit d'une mesure de caractère individuel ; toutefois, si un acte de caractère individuel est de nature à faire grief à une personne autre que le destinataire, ce délai court à l'égard de ladite personne du jour où elle en a connaissance et en tout cas au plus tard du jour de la publication ;

— à compter de la date d'expiration du délai de réponse lorsque la réclamation porte sur une décision implicite de rejet au sens du paragraphe 1.

[…]»

6 Aux termes de l'article 91, paragraphe 2, du statut :

«Un recours à la Cour de justice de l'Union européenne n'est recevable que :

— si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, et dans le délai y prévu, et

[…]»

Faits à l'origine du litige

7 Au cours des années 1998 à 2006, la requérante a exercé des fonctions au sein des institutions de l'Union européenne, en tant qu'intérimaire, agent auxiliaire et agent contractuel. Durant toute cette période elle résidait à Mont-Saint-Martin (France) et effectuait quotidiennement le trajet entre sa résidence et son lieu de travail à Luxembourg (Luxembourg).

8 À compter du 1er janvier 2007, la requérante a été recrutée, au grade AST 1, en tant que fonctionnaire stagiaire à la Commission.

9 Par décision du 25 janvier 2007, l'Office «Gestion et liquidation des droits individuels» (PMO) a fixé les droits statutaires de la requérante, notamment en ce qui concerne l'indemnité d'installation, indiquant que celle-ci ne lui était pas accordée (ci-après la «décision du 25 janvier 2007»).

10 La requérante a été titularisée le 1er octobre 2007 à l'issue de sa période de stage.

11 Par courriel du 31 mars 2008, la requérante a informé le PMO de sa décision de s'installer au Luxembourg et elle a demandé quelles étaient les démarches à accomplir pour bénéficier de certaines des indemnités prévues à l'annexe VII du statut.

12 Le PMO lui a répondu par courriel du 31 mars 2008 que ses droits financiers avaient été fixés lors de son entrée en service par la décision du 25 janvier 2007, et qu'en particulier l'indemnité d'installation n'avait pu lui être accordée du fait de la distance entre sa résidence au moment du recrutement et son lieu d'affectation. La requérante a répliqué par courriel du même jour qu'elle avait bien pris connaissance de cette décision, mais qu'elle estimait avoir droit à l'indemnité d'installation du fait que, depuis cette décision, elle était devenue fonctionnaire titulaire et du fait également qu'elle s'installait au Luxembourg à partir du 1er avril 2008. Le PMO lui a alors indiqué de nouveau que ses droits financiers avait été fixés par la décision du 25 janvier 2007 et que le fait qu'elle ait sa résidence à Mont-Saint-Martin ne gênait pas l'exercice de ses fonctions.

13 Par courrier du 11 juin 2008, la requérante a introduit auprès du PMO une demande tendant, notamment, à l'obtention de l'indemnité d'installation.

14 Par décision du 2 juillet 2008 prise au motif que les droits de la requérante avaient été fixés par la décision du 25 janvier 2007, laquelle ne lui avait pas accordé l'indemnité d'installation du fait de la faible distance existant entre son lieu de résidence à la date du recrutement et son lieu d'affectation, le PMO a rejeté la demande de la requérante (ci-après la «décision du 2 juillet 2008»).

15 Par courrier du 1er octobre 2008, enregistré le même jour par l'administration, la requérante a introduit une réclamation, au titre de l'article 90, paragraphe 2 du statut, dirigée contre la décision du 2 juillet 2008.

16 Par décision du 8 décembre 2008, la Commission a rejeté la réclamation de la requérante.

Conclusions des parties

17 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les décisions du 2 juillet 2008 et du 8 décembre 2008 «par lesquelles l'administration a refusé de faire droit à la demande de la requérante du 11 juin 2008 et à sa réclamation du 1er octobre 2008, tendant [toutes deux] à l'obtention de l'indemnité d'installation» ;

— reconnaître son droit à l'indemnité d'installation, augmentée des intérêts moratoires à compter de la date à laquelle ladite indemnité était due et ce, jusqu'à son paiement effectif ;

— condamner la Commission aux dépens.

18 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter la requête comme irrecevable et, en tout état de cause, comme non fondée ;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur l'objet du litige

19 Par sa demande du 11 juin 2008, rejetée par la décision du 2 juillet 2008, la requérante visait l'obtention des «indemnités correspondantes fixées à l'annexe VII [du statut] et notamment […] l'indemnité d'installation ainsi que […] l'indemnité de déménagement».

20 Cependant, dans sa réclamation, la requérante a précisé qu'elle entendait limiter l'objet de celle-ci à la seule indemnité d'installation.

21 Surtout, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la requérante demande dans sa requête l'annulation des décisions des 2 juillet et 8 décembre 2008 «par lesquelles l'administration a refusé de faire droit à [sa demande] du 11 juin 2008 et à sa réclamation du 1er octobre 2008 tendant [toutes deux] à l'obtention de l'indemnité d'installation».

22 Ainsi, les conclusions de la requérante ne visent-elles les décisions des 2 juillet et 8 décembre 2008 qu'en tant qu'elles refusent de lui accorder l'indemnité d'installation.

23 De plus, les moyens soulevés par la requérante ne concernent que l'indemnité d'installation.

24 Par suite, le Tribunal considère que l'objet du litige se limite à la seule indemnité d'installation.

En droit

Arguments des parties

25 La Commission soulève une fin de non-recevoir tirée de ce que les délais prescrits aux articles 90 et 91 du statut n'auraient pas été respectés. Elle se fonde sur la circonstance que la décision du 2 juillet 2008 serait purement confirmative de la décision du 25 janvier 2007, intervenue quelques semaines seulement après le recrutement de la requérante.

26 La requérante oppose que l'administration ne pouvait adopter une décision définitive quant à ses droits en matière d'indemnité d'installation, d'une part, sans attendre sa titularisation le 1er octobre 2007 et, d'autre part, sans prendre en compte son changement de résidence au mois d'avril 2008. Dès lors, selon elle, la décision du 2 juillet 2008 ne peut être regardée comme étant une simple décision confirmative de la décision du 25 janvier 2007.

27 L'administration rétorque que c'est au moment de l'entrée en service du fonctionnaire – en début de stage – qu'elle peut décider si celui-ci est tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut, aux termes duquel le fonctionnaire est tenu de 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.

28 Quant au fond, la requérante soutient que l'administration a commis une erreur de droit en se fondant, dans sa décision du 2 juillet 2008, sur le caractère définitif de la décision du 25 janvier 2007, pour refuser de lui accorder l'indemnité d'installation. En effet, selon la requérante, l'administration ne pouvait pas, au regard notamment des dispositions de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII, du statut, fixer de façon définitive ses droits au moment de son entrée en fonctions.

29 La Commission soutient que ce premier moyen doit être écarté.

30 La requérante invoque également un second moyen, tiré de l'erreur quant à l'appréciation de la condition fixée à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, condition relative à la nécessité d'un changement de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

31 La Commission soutient que ce second moyen doit être écarté.

Appréciation du Tribunal

32 Il importe de rappeler que, selon la jurisprudence, le juge de l'Union est en droit d'apprécier, suivant les circonstances de chaque espèce, si une bonne administration de la justice justifie de rejeter au fond un recours, sans statuer préalablement sur le grief d'irrecevabilité soulevé par la partie défenderesse (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 26 février 2002, Conseil/Boehringer, C-23/00 P, points 51 et 52, et du 23 mars 2004, France/Commission, C-233/02, point 26 ; arrêt du Tribunal de première instance du 15 juin 2005, Regione autonoma della Sardegna/Commission, T-171/02, point 155 ; arrêt du Tribunal de la fonction publique du 8 avril 2008, Bordini/Commission, F-134/06, point 56).

33 À cet égard, le Tribunal estime que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de statuer sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission, dès lors que les conclusions de la requérante doivent, en tout état de cause, être rejetées au fond.

Sur les motifs du refus opposé à la requérante de lui accorder l'indemnité d'installation

34 S'il est clair que la décision du 2 juillet 2008 a été adoptée au motif que les droits financiers de la requérante avaient été fixés lors de son entrée en service en tant que fonctionnaire stagiaire par la décision du 25 janvier 2007, l'administration refusant dès lors de réexaminer la situation de la requérante devenue fonctionnaire titulaire, il n'en demeure pas moins que, dans la décision de rejet de la réclamation, l'administration s'est prononcée, à titre subsidiaire, sur le droit de la requérante à l'indemnité d'installation, en indiquant, notamment, que la requérante «pouvait sans problème vivre à Mont-S[ain]t-Martin et travailler à Luxembourg sans que la distance entre les deux localités la gêne dans l'exercice de ses fonctions». Elle a donc, à ce stade, statué à nouveau sur le droit de la requérante à l'indemnité d'installation, en motivant, sur le fond, son refus de lui accorder ladite indemnité.

35 Il convient de rappeler ici que dans le système des voies de recours prévu aux articles 90 et 91 du statut, et compte tenu du caractère évolutif de la procédure précontentieuse instituée par lesdits articles, l'administration peut être conduite à compléter, voire à modifier, lors du rejet de la réclamation, les motifs sur le fondement desquels elle avait adopté l'acte contesté (arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 9 décembre 2009, Commission/Birkhoff, T-377/08 P, points 55 à 60).

36 Il résulte des considérations qui précèdent que le refus opposé à la requérante de lui accorder l'indemnité d'installation est fondée sur deux motifs, d'une part, l'existence d'une décision antérieure ayant fixé de manière définitive les droits de la requérante (ci-après le «premier motif») et, d'autre part, le défaut de l'une des conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, celle relative au fait d'être tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut, en raison de la faible distance séparant le lieu de résidence du lieu d'affectation (ci-après le «second motif»).

37 La requérante, ainsi qu'il a été dit aux points 28 et 30 du présent arrêt, soulève deux moyens ; le moyen tiré de l'erreur de droit, lequel vise à établir l'irrégularité du premier motif et celui tiré de l'erreur d'appréciation, lequel vise à établir l'irrégularité du second motif.

38 Il convient d'examiner, tout d'abord, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation

39 Ainsi qu'il a été dit précédemment, la requérante conteste, par ce moyen, l'appréciation portée par l'administration sur sa situation au regard des dispositions de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, c'est-à-dire sur l'obligation dans laquelle elle estime s'être trouvée de changer de résidence à peine d'être gênée dans l'exercice de ses fonctions. Il convient dès lors, dans un premier temps, de préciser les conditions – prévues audit article – auxquelles est soumis le bénéfice de l'indemnité d'installation.

– Sur les conditions, prévues à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'annexe VII du statut, auxquelles est soumis le bénéfice de l'indemnité d'installation

40 L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'annexe VII du statut, dans sa version en vigueur avant le 1er mai 2004 prévoyait :

«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, ou égale à un mois de traitement de base, s'il s'agit d'un fonctionnaire n'ayant pas droit à cette allocation, est due au fonctionnaire titulaire qui remplit les conditions pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement ou qui justifie avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.»

41 Sous le régime déterminé par les dispositions du statut dans sa version en vigueur avant le 1er mai 2004, le bénéfice de l'indemnité d'installation était donc soumis au respect, alternativement, de deux conditions, la première tirée du droit à bénéficier de l'indemnité de dépaysement et la seconde tenant à ce que le fonctionnaire ait été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

42 En raison du caractère alternatif des conditions à remplir pour bénéficier de l'indemnité d'installation, le juge avait admis que le fonctionnaire puisse avoir droit à l'indemnité d'installation alors même qu'il n'avait pas été tenu de changer de résidence pour se conformer aux obligations de l'article 20 du statut (arrêt du Tribunal de première instance du 12 décembre 1996, Lozano Palacios/Commission, T-33/95, points 52, 53 et 64, confirmé par l'arrêt de la Cour du 28 mai 1998, Commission/Lozano Palacios, C-62/97 P).

43 En effet, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut dans sa version en vigueur avant le 1er mai 2004 disposait que l'indemnité de dépaysement était accordée au «fonctionnaire qui n'a[vait] pas et n'a[vait] jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel [était] situé le lieu de son affectation et qui n'a[vait] pas, de façon habituelle, pendant la période de cinq années expirant six mois avant son entrée en fonctions, habité ou exercé son activité professionnelle principale sur le territoire dudit État».

44 Or, le Tribunal de première instance des Communautés européennes avait jugé que toute interprétation de ces dispositions qui exclurait du bénéfice de l'indemnité de dépaysement le fonctionnaire qui n'a eu dans ce pays sa résidence habituelle ou y a exercé son activité professionnelle principale que pendant une partie de la période de référence de cinq ans méconnaîtrait la raison d'être de l'indemnité de dépaysement telle qu'elle a été déterminée par la jurisprudence (arrêt du Tribunal de première instance du 14 décembre 1995, Diamantaras/Commission, T-72/94, points 48 et 60).

45 Par suite, comme l'indiquait l'avocat général M. Tesauro, dans ses conclusions sous l'arrêt de la Cour du 28 mai 1998, Commission/Lozano Palacios, précité, étant donné que l'indemnité de dépaysement était accordée quand le fonctionnaire avait eu sa résidence pendant une période inférieure à 5 ans dans l'État sur le territoire duquel était situé son lieu d'affectation, l'indemnité d'installation pouvait être accordée même dans le cas où l'installation du fonctionnaire n'entraînait pas un changement de résidence.

46 Ainsi, par exemple, un fonctionnaire pouvait-il avoir fixé le centre de ses intérêts au même endroit que son futur lieu d'affectation trois ans seulement avant son recrutement. Dans un tel cas, ayant droit à l'indemnité de dépaysement, il pouvait bénéficier de l'indemnité d'installation, alors même qu'il n'avait pas été tenu de changer de résidence du fait de son recrutement.

47 Cependant, les dispositions applicables en ce domaine ont été modifiées. L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'annexe VII du statut, dans sa version entrée en vigueur le 1er mai 2004, prévoit désormais qu'«[u]ne 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, ou égale à un mois de traitement de base, s'il s'agit d'un fonctionnaire n'ayant pas droit à cette allocation, est due au fonctionnaire titulaire qui justifie avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut».

48 Ainsi, sous le régime applicable depuis le 1er mai 2004, l'indemnité de dépaysement est clairement dissociée de l'indemnité d'installation. La reconnaissance du droit à la première n'emporte donc aucune reconnaissance du droit à la seconde. Par suite, désormais, pour pouvoir bénéficier de l'indemnité d'installation le fonctionnaire doit nécessairement avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

49 Certes, la finalité de l'article 5 de l'annexe VII du statut, qui prévoit l'existence de l'indemnité d'installation, est toujours de compenser les charges liées à la situation d'un fonctionnaire dûment titularisé qui passe d'un statut précaire à un statut définitif et doit dès lors se mettre en mesure de résider et de s'intégrer à son lieu d'affectation d'une façon permanente et durable pour une durée indéterminée mais substantielle (arrêt de la Cour du 9 novembre 1978, Verhaaf/Commission, 140/77, point 18 ; arrêts du Tribunal de première instance du 12 décembre 1996, Monteiro da Silva/Commission, T-74/95, point 63 et Mozzaglia/Commission, T-137/95, point 56, et du 27 septembre 2000, Lemaître/Commission, T-317/99, point 66).

50 La distinction entre le fait physique de demeurer en un certain lieu et la «résidence», terme qui désigne le centre des intérêts du fonctionnaire concerné (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 janvier 2007, Borbély/Commission, F-126/05, points 32 et 33), demeure donc opérante notamment dans le cas de fonctionnaires ayant habité sur leur lieu d'affectation avant leur entrée en service mais prétendant n'y avoir pas encore établi le centre de leurs intérêts. Dans cette hypothèse, l'administration, puis le juge en cas de contestation, doivent déterminer, parmi plusieurs lieux, celui où l'intéressé a fixé le centre de ses intérêts.

51 Mais lorsqu'un fonctionnaire ne prétend pas que le lieu où se trouve le centre de ses intérêts est distinct de son lieu d'habitation, l'administration doit seulement déterminer si, compte tenu de la distance qui sépare son lieu d'habitation de son lieu d'affectation, ledit fonctionnaire est gêné dans l'exercice de ses fonctions à un point tel qu'il est tenu de changer de résidence.

52 Ainsi, sous le régime juridique applicable depuis le 1er mai 2004, même si l'indemnité d'installation a toujours pour objet de compenser les charges liées à la situation d'un fonctionnaire dûment titularisé qui passe d'un statut précaire à un statut définitif et doit dès lors se mettre en mesure de résider et de s'intégrer à son lieu d'affectation d'une façon permanente et durable pour une durée indéterminée mais substantielle, ladite indemnité ne peut plus désormais être accordée à un fonctionnaire qui n'a pas été dans l'obligation de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20.

53 Une interprétation contraire à celle proposée au point précédent conduirait à accorder l'indemnité d'installation à tous les fonctionnaires lors de leur titularisation, y compris à ceux résidant depuis plusieurs années avant leur titularisation sur le lieu qui sera par la suite celui de leur affectation. En effet, à la suite de sa titularisation, tout fonctionnaire voit sa situation professionnelle évoluer vers un statut non précaire qui justifie une installation permanente et durable à son lieu d'affectation.

54 Or, si la finalité d'une indemnité peut être prise en compte pour clarifier les conditions en vertu desquelles cette indemnité est accordée, elle ne saurait pour autant supprimer une condition prévue par le texte applicable, lorsque les dispositions de ce dernier sont suffisamment claires sur ce point.

55 Au final, désormais, pour bénéficier de l'indemnité d'installation, il faut tout d'abord être fonctionnaire titulaire. Il faut également justifier «avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut». Cette dernière condition se décompose elle-même en deux conditions, d'une part, avoir été tenu de changer de résidence en raison de la gêne causée, pour l'exercice des fonctions, par la distance entre la résidence et le lieu d'affectation, et, d'autre part, justifier du changement effectif de résidence.

56 Par suite, au total, trois conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'un fonctionnaire bénéficie de l'indemnité d'installation.

57 En l'espèce, le second motif repose sur la seule circonstance que la requérante n'aurait pas été tenue de changer de résidence et n'aurait donc pas rempli l'une des trois conditions cumulatives énoncées ci-dessus. Il convient donc, afin de déterminer si l'administration a entaché sa décision d'erreur d'appréciation au regard de cette condition, d'en préciser les critères d'appréciation.

– Sur les critères d'examen de la condition tenant à l'obligation de changer de résidence

58 En premier lieu, aux termes de l'article 5 de l'annexe VII du statut, pour bénéficier de l'indemnité d'installation, le fonctionnaire doit être tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.

59 L'article 20 du statut prévoit, quant à lui, que le fonctionnaire est tenu de résider à une distance telle de son lieu d'affectation qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions.

60 Au regard du renvoi qu'opère l'article 5 de l'annexe VII du statut à l'article 20 du statut, il est clair qu'il convient de faire application des mêmes critères d'appréciation, d'une part, pour déterminer si un fonctionnaire est, ou non, «tenu de changer de résidence» afin de pouvoir bénéficier de l'indemnité d'installation et, d'autre part, pour déterminer si un fonctionnaire respecte ou non les obligations de résidence qui lui incombent en vertu de l'article 20 du statut, en particulier, le fait de résider «à une distance telle de [son lieu d'affectation] qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions».

61 L'usage des mêmes critères d'appréciation pour l'application, d'une part, de l'article 5 de l'annexe VII du statut, et d'autre part, de l'article 20 du statut, comporte donc le risque qu'adopter une approche favorable aux droits de certains fonctionnaires souhaitant bénéficier de l'indemnité d'installation aurait pour conséquence automatique d'imposer à d'autres fonctionnaires, dans une situation comparable, mais préférant, au contraire, demeurer à une certaine distance de leur lieu d'affectation, de changer de lieu de résidence.

62 En deuxième lieu, tant les dispositions de l'article 20 du statut que celles de l'article 5 de l'annexe VII du statut prévoient que le fonctionnaire est «tenu» de changer de résidence, ce qui implique une nécessité et restreint la marge de manœuvre de l'administration. Celle-ci ne peut donc accorder l'indemnité d'installation que lorsqu'il apparaît de façon manifeste que l'exercice des fonctions est perturbé du fait de la distance qui sépare le lieu de résidence du fonctionnaire de son lieu d'affectation.

63 En troisième lieu, le législateur n'a pas entendu fixer de limite spatiale, déterminée en unités kilométriques, comme c'est le cas par exemple en matière d'indemnité de réinstallation. S'il incombe donc à l'administration, puis au juge en cas de contestation, de se fonder essentiellement, dans son appréciation, sur la distance kilométrique qui sépare le lieu de résidence du fonctionnaire de son lieu d'affectation, il n'est pas pour autant exclu que des circonstances factuelles propres à chaque cas, par exemple les difficultés concrètes rencontrées pour effectuer quotidiennement le trajet entre le lieu de résidence et le lieu d'affectation, soient également prises en compte pour déterminer si la distance en cause est telle que l'intéressé «ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions».

64 Les critères d'appréciation de la condition relative à la nécessité d'être tenu de changer de résidence ayant été précisés, il convient d'examiner les faits de l'espèce au regard de ces critères.

– Sur l'appréciation portée par l'administration quant à la situation de la requérante au regard de la condition tenant à l'obligation de changer de résidence

65 En l'espèce la requérante résidait depuis plusieurs années à environ 44 km de ce qui est devenu, lors de sa nomination, son lieu d'affectation.

66 À elle seule, une telle distance n'apparaît pas comme inéluctablement à l'origine d'une gêne dans l'exercice des fonctions nécessitant un changement de résidence.

67 Cependant, la requérante invoque sa situation de travailleur frontalier et le temps qu'elle passe dans les transports. Sur ce point, la réalité des inconvénients subis par la requérante est indéniable, puisque celle-ci consacrait quotidiennement – avant qu'elle ne s'installe au Luxembourg à la suite de sa

titularisation – plusieurs heures aux trajets entre son lieu de résidence à Mont-Saint-Martin et son lieu d'affectation. De ce fait, elle rencontrait des difficultés certaines pour concilier sa vie privée et son activité professionnelle, étant obligée de sacrifier une partie non négligeable de son temps libre chaque jour pour pouvoir être en mesure d'exercer correctement ses fonctions.

68 Mais la réalité des sacrifices ainsi consentis par la requérante alors qu'elle était encore en situation précaire ne saurait établir l'existence d'une erreur d'appréciation de l'administration.

69 En effet, ainsi qu'il a été dit au point 60 du présent arrêt, au regard du renvoi qu'opère l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut à l'article 20 du statut, il est clair qu'il convient de faire application des mêmes critères d'appréciation, d'une part, pour déterminer si un fonctionnaire est, ou non, «tenu de changer de résidence» afin de pouvoir bénéficier de l'indemnité d'installation et, d'autre part, pour déterminer si un fonctionnaire respecte ou non les obligations de résidence qui lui incombent en vertu de l'article 20 du statut, en particulier, le fait de résider «à une distance telle de [son lieu d'affectation] qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions».

70 Or, il n'apparaît pas que l'administration doive imposer à tout fonctionnaire frontalier se trouvant dans une situation similaire à celle de la requérante de changer de résidence pour satisfaire aux obligations lui incombant en vertu de l'article 20 du statut.

71 Par ailleurs, la requérante ne fait pas état de circonstances particulières, liées, par exemple, à sa santé, permettant d'établir qu'elle rencontrait des difficultés telles qu'elle se trouvait dans la nécessité de changer de lieu de résidence.

72 Il convient également de rappeler que la circonstance que la requérante ne puisse pas bénéficier de l'indemnité d'installation ne lui interdit pas pour autant de changer de résidence, puisqu'elle se borne à lui refuser l'octroi d'un avantage pécuniaire, avantage dont la privation n'est pas susceptible, par elle-même, d'empêcher la requérante de changer de résidence. D'ailleurs, s'agissant de l'octroi d'un avantage pécuniaire, il y a lieu de faire application de la jurisprudence selon laquelle les dispositions du droit de l'Union qui ouvrent droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 25 novembre 2008, Bosman/Conseil, F-145/07, point 32, et la jurisprudence citée).

73 Au final, le moyen tiré d'une appréciation erronée de la situation de la requérante au regard de la condition prévue à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut pour bénéficier de l'indemnité d'installation, condition relative à la nécessité d'un changement de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut, doit être écarté.

Sur les conséquences de l'absence d'erreur d'appréciation

74 Ainsi qu'il a été dit aux points 55 et 56 du présent arrêt, trois conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'un fonctionnaire bénéficie de l'indemnité d'installation.

75 Or, en l'espèce, l'une de ces trois conditions cumulatives – celle relative au fait d'être tenu de changer de résidence pour satisfaire ainsi aux obligations de l'article 20 du statut – n'est pas remplie. L'administration pouvait donc se fonder sur cette seule circonstance pour refuser d'accorder à la requérante l'indemnité d'installation.

76 Il résulte de ce qui précède que le second motif est suffisant pour fonder l'adoption d'une décision portant refus d'accorder à la requérante l'indemnité d'installation.

77 Ainsi, à supposer même que le premier motif – tiré du fait que les droits de la requérante avaient, selon l'administration, été fixés par une décision antérieure devenue définitive – soit illégal, son irrégularité ne saurait entraîner l'annulation de la décision portant refus d'accorder à la requérante l'indemnité d'installation (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de la fonction publique du 16 janvier 2007, Vienne e.a./Parlement, F-115/05, point 65).

78 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que les conclusions aux fins d'annulation présentées par la requérante doivent être rejetées comme non fondées.

79 Il en va de même, par voie de conséquence, des conclusions tendant à la reconnaissance du droit pour la requérante à percevoir l'indemnité d'installation, ainsi que des conclusions tendant à l'octroi d'intérêts moratoires.

Sur les dépens

80 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre relatif aux dépens, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu du paragraphe 2 du même article, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe n'est condamnée que partiellement aux dépens, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre. Aux termes de l'article 88 du règlement de procédure, une partie, même gagnante, peut être condamnée partiellement, voire totalement, aux dépens si cela apparaît justifié en raison de son attitude.

81 La requérante a succombé en son recours et la Commission, dans ses conclusions, a expressément conclu à ce que la requérante soit condamnée aux dépens.

82 Les circonstances de l'espèce ne justifiant l'application ni des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, ni de celles de l'article 88 dudit règlement, il y a donc lieu de condamner la requérante aux dépens exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours de M^me^ Chaouch est rejeté.

2) M^me^ Chaouch supporte l'ensemble des dépens.

Mahoney Van Raepenbusch Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 avril 2011.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
P. Mahoney