Recueil de la jurisprudence

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

19 novembre 2015 *

« Fonction publique — Rémunération — Cessation définitive des fonctions — Article 6, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut — Indemnité de réinstallation au taux de base de deux mois de traitement de base — Changement de résidence du requérant — Résidence de la fille du requérant — Preuve »

Dans l'affaire F-37/15,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

Daniel van der Spree, ancien fonctionnaire de la Commission européenne, demeurant à Eischoll (Suisse), représenté par M^e^ C. Mourato, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Currall et T. S. Bohr, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre),

composé de MM. K. Bradley (rapporteur), président, H. Kreppel et M^me^ M. I. Rofes i Pujol, juges,
greffier : M^me^ W. Hakenberg,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 septembre 2015,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 3 mars 2015, M. van der Spree a introduit le présent recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission européenne, du 19 mai 2014, de lui verser une indemnité de réinstallation égale à un mois de son traitement de base au lieu de deux mois.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 L'article 6 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») est formulé ainsi :

« 1. Lors de la cessation définitive de ses fonctions, le fonctionnaire titulaire, qui démontre avoir changé de résidence, a droit à une indemnité de réinstallation égale à deux mois de son traitement de base s'il s'agit d'un fonctionnaire qui a droit à l'allocation de foyer, ou égal[e] à un mois de son traitement de base s'il s'agit d'un fonctionnaire n'ayant pas droit à cette allocation […].

[…]

3. L'indemnité de réinstallation est calculée d'après l'état civil et le traitement du fonctionnaire au moment de la cessation définitive de ses fonctions.

4. L'indemnité de réinstallation est versée sur justification de la réinstallation du fonctionnaire et de sa famille, dans une localité située à 70 km au moins du lieu de son affectation ou, si le fonctionnaire est décédé, de la réinstallation de sa famille dans les mêmes conditions.

La réinstallation du fonctionnaire […] doit avoir eu lieu au plus tard trois ans après la cessation des fonctions.

[…] »

Faits à l'origine du litige

3 Le 1er janvier 2012, le requérant, alors fonctionnaire de la Commission, est parti à la retraite. À cette date, il avait sa résidence à Overijse (Belgique) et son lieu d'origine, au sens de l'article 7, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, était fixé à Lörrach (Allemagne), à savoir le point de frontière avec Eischoll (Suisse), où il est propriétaire d'un appartement depuis 2010.

4 Il ressort du dossier que le requérant a une fille qui, après avoir été inscrite à l'École européenne de Bruxelles (Belgique), a poursuivi sa scolarité à l'École européenne d'Alicante (Espagne) entre 2006 et juillet 2013. Pendant cette période, la fille du requérant habitait dans la maison commune de ses parents sise à Mutxamel (Espagne) avec sa mère, qui était l'épouse du requérant jusqu'à leur divorce le 15 mai 2012.

5 Le 7 octobre 2011, le requérant et son épouse ont conclu un accord sous seing privé selon lequel ils s'engageaient à prendre soin de leur fille de façon alternée à l'adresse de leur maison de Mutxamel.

6 Le 2 février 2012, le requérant, son épouse et leur fille ont été rayés des registres de la commune d'Overijse « pour cause de départ à l'étranger ».

7 Dans son recours, le requérant affirme que, après avoir quitté la Belgique, il a « essayé » de vivre en Espagne.

8 Le requérant, son ex-épouse et leur fille ont obtenu chacun un permis de séjour délivré par les autorités suisses qui indique comme date d'entrée en Suisse le 21 septembre 2012.

9 Le 1er octobre 2012, le requérant a introduit au moyen d'un formulaire une demande d'indemnité de réinstallation pour lui et « les membres de [s]a famille », indiquant qu'il se réinstallait à Eischoll. Le même jour, il a introduit une demande de remboursement des frais de voyage jusqu'à Lörrach concernant un voyage d'Overijse à Eischoll effectué avec son épouse et leur fille le 1er avril 2012.

10 Il ressort du dossier que, le 31 décembre 2012, le requérant a reçu un bulletin de pension dans lequel figurait l'indication « [i]ndemnité de réinstallation – fin de service » pour un montant équivalent à un mois de son traitement de base.

11 Par courriel du 30 avril 2013, le requérant a introduit une demande pour le paiement du second mois de l'indemnité de réinstallation. En particulier, le requérant affirmait que, ayant constaté que, dans le bulletin de pension du mois de décembre 2012, il était fait mention d'un versement d'une indemnité de réinstallation égale à un mois de son traitement de base et n'ayant pas reçu la seconde mensualité en janvier 2013, il avait contacté, en février 2013, un gestionnaire qui l'avait informé que l'indemnité au taux de deux mois de traitement de base lui avait été refusée, car ni sa fille ni son ex-épouse ne s'étaient installées avec lui en Suisse. Le même gestionnaire lui aurait dit que toute modification de sa situation « survenant dans les trois ans » serait prise en considération en vue de l'attribution de l'indemnité au taux de deux mois de traitement de base. En conséquence, le requérant a fourni, dans le courriel susmentionné, certaines explications concernant le lieu de résidence de son ex-épouse et de sa fille.

12 Le 11 juin 2013, le requérant et son ex-épouse ont signé un accord de partage selon lequel l'ex-épouse du requérant occuperait l'appartement de Mutxamel, dont le requérant restait propriétaire, jusqu'au 1er septembre 2013 et le requérant lui verserait mensuellement une pension alimentaire pour leur fille jusqu'à sa majorité, soit le 15 septembre 2013.

13 Par décision du 12 août 2013, la Commission a rejeté la demande du requérant du 30 avril 2013, au motif qu'il ne prouvait pas que sa famille avait déménagé avec lui en Suisse. En particulier, la décision faisait état de ce que la fille du requérant avait fréquenté l'École européenne d'Alicante jusqu'au mois de juillet 2013 et que le requérant avait divorcé « le 31 octobre 2012 ». Le requérant n'a pas contesté cette décision.

14 Le 21 septembre 2013, la fille du requérant, désormais majeure, a commencé des études supérieures à Bath (Royaume-Uni).

15 Le 14 mars 2014, le requérant a introduit une nouvelle demande pour le paiement de l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base, affirmant que sa situation avait changé, puisque la « résidence officielle » de sa fille était désormais fixée non plus en Belgique, mais en Suisse, où elle vivait « de manière permanente […] quand elle ne sui[vai]t pas ses cours universitaires en Angleterre ». Cette demande était accompagnée d'un document délivré par la commune d'Eischoll et daté du 20 janvier 2014, attestant de l'inscription de la fille du requérant dans les registres de la commune et de sa résidence permanente dans la commune depuis son arrivée en provenance d'Overijse, le 21 septembre 2012.

16 Le 19 mai 2014, la Commission a rejeté la demande du requérant du 14 mars précédent en estimant une nouvelle fois que le requérant n'avait pas fourni de preuves de la réinstallation en Suisse, avec lui, de sa fille (ci-après la « décision litigieuse »).

17 Le 2 août 2014, le requérant a introduit une réclamation au titre de l'article 90 du statut à l'encontre de la décision litigieuse, réclamation qui a été rejetée par décision du 21 novembre 2014.

Conclusions des parties et procédure

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

— annuler la décision litigieuse ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

20 Par lettre du greffe du 7 juillet 2015, le Tribunal a demandé aux parties de lui transmettre, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, certaines informations. Les parties ont déféré à cette demande dans le délai qui leur a été imparti.

21 Par lettre du 14 août 2015, la Commission a présenté deux nouvelles offres de preuve, à savoir un certificat émanant de la mairie de Mutxamel indiquant que, le 19 avril 2012, le requérant était inscrit au registre de la commune et un document établi par le consulat du Royaume de Belgique à Alicante indiquant que le requérant avait résidé en Belgique du 1er septembre 1989 au 20 décembre 1993, du 21 décembre 1994 au 20 novembre 2006 et du 11 janvier 2010 au 2 février 2012.

22 Lors de l'audience, le requérant a présenté des observations sur ces deux documents, en soulignant en particulier que, à son avis, le document du consulat du Royaume de Belgique n'avait aucune pertinence, puisqu'il est ressortissant des Pays-Bas.

En droit

23 Le requérant soulève deux moyens au soutien de sa requête. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 6 de l'annexe VII du statut et le second moyen est tiré de la violation du principe de libre circulation des étudiants.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 6 de l'annexe VII du statut

Arguments des parties

24 Le requérant soutient que la Commission a violé l'article 6 de l'annexe VII du statut en ce qu'elle a refusé de lui octroyer l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base au motif qu'il n'a pas prouvé la réinstallation de sa fille avec lui en Suisse.

25 En particulier, selon le requérant, la Commission aurait erronément considéré que sa fille ne résidait pas en Belgique, mais en Espagne, et cela jusqu'en juillet 2013, et que, ensuite, elle aurait immédiatement transféré sa résidence au Royaume-Uni pour suivre ses études supérieures, sans jamais avoir établi sa résidence en Suisse.

26 En effet, le requérant considère que sa fille a effectué un séjour temporaire pour cause d'études à Alicante, de 2006 à juillet 2013. Par conséquent, elle n'aurait jamais établi sa résidence en Espagne, mais aurait toujours été résidente avec lui en Belgique, et cela jusqu'au 2 février 2012, date à laquelle le requérant et sa famille ont été radiés des registres de la commune d'Overijse pour cause de déménagement à l'étranger.

27 Le requérant fait en outre valoir que la réinstallation de sa fille avec lui en Suisse serait prouvée par la radiation de celle-ci du registre de la population de la commune d'Overijse, par le permis de séjour qu'elle a obtenu des autorités suisses, par l'achat en Suisse d'un appartement avec quatre chambres, dont une pour sa fille, et par les déclarations de deux voisins à Eischoll ainsi que de sa fille.

28 La Commission demande au Tribunal de rejeter le premier moyen en considérant que les éléments avancés par le requérant ne sont pas suffisants pour prouver que sa fille s'était installée avec lui en Suisse.

Appréciation du Tribunal

29 Le Tribunal rappelle d'emblée que, selon la jurisprudence, la finalité de l'indemnité de réinstallation est celle de couvrir et alléger les charges que l'ancien fonctionnaire est contraint de supporter du fait du changement de sa résidence principale après la cessation définitive de ses fonctions (voir arrêt du 24 avril 2001, Miranda/Commission, T-37/99, EU:T:2001:122, point 29), charges qui se présument plus élevées lorsque le fonctionnaire concerné se réinstalle avec sa famille, ce qui justifie l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base pour les fonctionnaires bénéficiant de l'allocation de foyer et justifiant de leur réinstallation avec leur famille (voir arrêt du 25 novembre 1982, Evens/Cour des comptes, 79/82, EU:C:1982:404, points 11 et 12).

30 Ensuite, il a été jugé que le changement de résidence visé par l'article 6 de l'annexe VII du statut doit être un « transfert effectif de la résidence habituelle du fonctionnaire au nouveau lieu indiqué comme étant celui de la réinstallation » et que la notion de résidence habituelle doit être interprétée comme « le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent ou habituel de ses intérêts » (arrêt du 24 avril 2001, Miranda/Commission, T-37/99, EU:T:2001:122, points 30 et 31, et la jurisprudence citée). En outre, il incombe au fonctionnaire de fournir la preuve de sa réinstallation effective avec sa famille (arrêt du 8 juillet 2003, Chetaud/Parlement, T-65/02, EU:T:2003:190, point 64).

31 Compte tenu de la teneur de l'article 6, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut, selon lequel l'indemnité de réinstallation « est versée sur justification de la réinstallation du fonctionnaire et de sa famille », le Tribunal estime que les principes qui découlent de la jurisprudence mentionnée au point précédent du présent arrêt trouvent à s'appliquer également en ce qui concerne la preuve de la réinstallation de la famille du fonctionnaire concerné.

32 Il s'ensuit que, en l'espèce, il incombait au requérant de fournir des éléments susceptibles de prouver que sa fille s'était effectivement réinstallée avec lui à Eischoll, en fixant dans cette localité le centre permanent ou habituel de ses intérêts.

33 À cet égard, en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience, la Commission a indiqué qu'elle aurait pu éventuellement prendre en considération comme pièces justificatives de la réinstallation de la fille du requérant des billets d'avion ou de train, des extraits bancaires ou des factures, mais sans proposer une liste exhaustive des pièces justificatives qu'elle aurait pu accepter.

34 Dans le cas d'espèce, pour établir que sa fille a fixé à Eischoll le centre permanent ou habituel de ses intérêts et s'est ainsi réinstallée effectivement avec lui, le requérant se prévaut, premièrement, de l'inscription de sa fille au registre de la population d'Eischoll, telle qu'attestée par le document délivré par cette commune le 20 janvier 2014. Toutefois, il a déjà été jugé que « l'inscription au registre d'une localité est un élément purement formel qui ne permet pas d'établir la résidence effective de l'intéressé dans ladite localité » (arrêt du 9 mars 2010, Tzvetanova/Commission, F-33/09, EU:F:2010:18, point 43, et la jurisprudence citée), de sorte que cet élément n'est pas décisif pour prouver la réinstallation, au sens de l'article 6 de l'annexe VII du statut, de la fille du requérant à Eischoll. Par ailleurs, l'application de la jurisprudence susmentionnée est d'autant plus pertinente dans un cas, tel que celui de l'espèce, où les éléments factuels du dossier ne permettent pas d'établir avec certitude que l'inscription au registre de telle ou telle localité correspond effectivement au « centre permanent ou habituel des intérêts » de la personne concernée. À cet égard, force est de constater que le document délivré par la commune d'Eischoll indique que la fille du requérant était inscrite dans les registres à

compter du 21 septembre 2012, alors qu'il est constant qu'elle a continué à fréquenter l'École européenne d'Alicante jusqu'à l'obtention du baccalauréat en juillet 2013, tout en habitant avec sa mère dans l'appartement de Mutxamel.

35 En outre, le requérant se prévaut du permis de séjour en Suisse de sa fille et du document délivré par la commune d'Eischoll en faisant valoir « les difficultés avec lesquelles [les] autorités [suisses] octroient [les] permis de séjour et certificats de séjou[r] [aux] étrangers et le sérieux avec lequel elles vérifient [la] permanence [de la résidence] ». Cependant, tout d'abord, le requérant ne fournit au Tribunal aucun élément pour étayer ses affirmations quant au caractère probatoire de la résidence des documents délivrés par les autorités suisses. Ensuite, il appert qu'il produit un permis de séjour de son ex-épouse attestant l'entrée en Suisse de celle-ci le 21 septembre 2012 et mentionnant pour adresse la même que la sienne, à Eischoll, alors que le divorce du requérant et de son ex-épouse a été prononcé par le tribunal de première instance de Bruxelles le 15 mai 2012.

36 Deuxièmement, le requérant fait valoir qu'il dispose d'un grand appartement en Suisse avec une chambre pour sa fille. Une telle circonstance est manifestement dépourvue de toute pertinence pour démontrer la résidence effective de sa fille, l'achat par le requérant d'un immeuble de grandes dimensions pouvant avoir d'autres finalités que celle de loger sa fille.

37 Troisièmement, le requérant se prévaut de deux déclarations écrites de ses voisins à Eischoll, datées respectivement du 5 février 2015 et du 7 février 2015, ainsi que d'une déclaration de sa fille, datée du 29 janvier 2015, toutes indiquant qu'il serait arrivé à Eischoll avec sa fille en août 2012. Toutefois, la jurisprudence exclut la force probante de pièces établies par les autorités administratives d'un pays donné qui reflètent les liens de l'intéressé avec ledit pays ou même mentionnent une adresse dans ce pays, comme par exemple les attestations relatives à l'exercice des droits civiques ou à l'immatriculation d'une voiture et les paiements des taxes et charges y afférant, lorsque lesdites pièces apportent la preuve d'opérations ou de faits qui n'ont fait l'objet d'aucune vérification par les autorités administratives en question (arrêts du 8 avril 2008, Bordini/Commission, F-134/06, EU:F:2008:40, point 76, et la jurisprudence citée, et du 9 mars 2010, Tzvetanova/Commission, F-33/09, EU:F:2010:18, point 43). À plus forte raison doit donc être exclue la force probante de déclarations de personnes privées qui ne sont pas forcément en mesure d'apprécier la notion juridique de résidence au sens de l'annexe VII du statut.

38 Il s'ensuit que c'est à bon droit que la Commission a considéré que le requérant n'avait pas fourni d'éléments susceptibles de prouver que sa fille avait établi sa résidence, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, à Eischoll et lui a, par suite, refusé l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de son traitement de base.

39 Il y a donc lieu de rejeter le premier moyen, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'admissibilité de l'offre de preuve présentée le 14 août 2015 par la Commission.

Sur le second moyen, tiré de la violation du principe de libre circulation des étudiants

Arguments des parties

40 Le requérant soutient que le refus de la Commission de reconnaître le changement de résidence de sa fille et, partant, le refus de lui accorder la seconde mensualité de l'indemnité de réinstallation constitue une entrave à la liberté de circulation et de séjour pour cause d'études de sa fille.

41 En particulier, le requérant souligne que, au moment de l'introduction de son recours, sa fille étudiait en Angleterre, habitant dans un logement temporaire, ce qui ne se concilierait pas avec la notion de « résidence habituelle », et que, quand elle ne devait pas suivre de cours, elle rentrait à Eischoll.

42 La Commission rétorque que le bénéficiaire de la libre circulation des étudiants est la fille du requérant et non le requérant lui-même et demande au Tribunal de rejeter le second moyen comme non fondé.

Appréciation du Tribunal

43 Le Tribunal relève d'emblée que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, tout citoyen de l'Union européenne peut se prévaloir de l'article 18 TFUE, interdisant toute discrimination en raison de la nationalité, dans les situations relevant du domaine d'application du droit de l'Union, ces situations comprenant l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres conférée par l'article 21 TFUE (arrêt du 13 avril 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, point 31, et la jurisprudence citée). Ladite interdiction couvre également les situations concernant les conditions d'accès à la formation professionnelle, étant entendu que tant l'enseignement supérieur que l'enseignement universitaire constituent une formation professionnelle (arrêt du 7 juillet 2005, Commission/Autriche, C-147/03, EU:C:2005:427, points 32 et 33, et la jurisprudence citée).

44 Il s'ensuit que les étudiants qui relèvent du champ d'application du traité FUE peuvent se prévaloir du droit, consacré aux articles 18 et 21 TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre sans subir de discriminations directes ou indirectes en raison de leur nationalité (arrêt du 13 avril 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, point 33).

45 En outre, selon la jurisprudence, la possibilité pour un étudiant de l'Union, ayant obtenu son diplôme d'enseignement secondaire dans un État membre, d'accéder à l'enseignement supérieur ou universitaire d'un autre État membre dans les mêmes conditions que les titulaires des diplômes obtenus dans ce dernier État membre constitue l'essence même du principe de la libre circulation des étudiants (arrêt du 7 juillet 2005, Commission/Autriche, C-147/03, EU:C:2005:427, point 70).

46 Enfin, il est de jurisprudence constante que le principe de non-discrimination interdit non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. En particulier, une disposition doit être considérée comme indirectement discriminatoire lorsqu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'un État membre que les ressortissants d'un autre État et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers (arrêt du 13 avril 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, points 40 et 41).

47 Il y a donc lieu de vérifier si la décision litigieuse constitue une entrave injustifiée à la libre circulation des étudiants.

48 Force est de constater que l'octroi de l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base vise à couvrir et alléger les frais encourus par un fonctionnaire qui change sa résidence principale après la cessation définitive de ses fonctions, frais qui se présument plus élevés lorsque le fonctionnaire concerné se réinstalle avec sa famille (voir point 29 du présent arrêt). Il ne s'agit donc pas d'une allocation qui serait attribuée au fonctionnaire concerné, mais du remboursement, de manière forfaitaire, de frais exposés, comme en témoigne le fait que l'article 6 de l'annexe VII du statut relève de la section 3 de ladite annexe, intitulée « Remboursement de frais ».

49 En effet, le seul élément pris en compte par l'administration pour l'octroi de l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base est que l'ancien fonctionnaire concerné se soit effectivement réinstallé avec sa famille dans une localité située à 70 kilomètres au moins du lieu de sa dernière affectation, au plus tard trois ans après la cessation des fonctions.

50 Il y a donc lieu de juger que le fait de ne pas accorder, comme dans la présente affaire, l'indemnité de réinstallation au taux de deux mois de traitement de base à un ancien fonctionnaire qui n'a pas fourni d'éléments suffisants pour prouver la réinstallation de ses enfants à ses côtés ne saurait être considéré comme une restriction injustifiée de la libre circulation des étudiants.

51 Il y a donc lieu de rejeter le second moyen et, par voie de conséquence, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

52 Aux termes de l'article 101 du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe supporte ses propres dépens et est condamnée aux dépens exposés par l'autre partie, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 102, paragraphe 1, du même règlement, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe supporte ses propres dépens, mais n'est condamnée que partiellement aux dépens exposés par l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

53 Il résulte des motifs énoncés dans le présent arrêt que le requérant a succombé en son recours. En outre, la Commission a, dans ses conclusions, expressément demandé que le requérant soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, le requérant doit supporter ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **M. van der Spree supporte ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par la Commission européenne.**

Bradley Kreppel Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 novembre 2015.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
K. Bradley