localité à une distance supérieure de 25 km du siège de la Communauté. Dès lors, il faut comprendre que l'article 9 du règlement général, pris en exécution du statut, vise par l'expression «lieu où ils résidaient avant leur entrée en service» le lieu que l'intéressé habitait de façon constante et où il exerçait son activité antérieure.

4. La notion de «lieu d'origine» est différente de celle du «lieu où (les fonctionnaires) résidaient avant leur entrée en service». Le «lieu d'origine» est un terme technique ayant pour fonction d'indiquer le lieu qui doit être pris en considération pour le paiement forfaitaire des frais de voyage annuel ou bi-annuel.
5. Le retrait rétroactif d'une décision fautive ou erronée est généralement soumis à des conditions très strictes; par contre, l'abrogation pour l'avenir d'une telle décision reste toujours possible.
6. Dans le droit de la fonction publique, l'octroi ou la continuation irrégulière d'éléments de la rémunération ne sauraient créer des droits acquis de nature à s'opposer à une abrogation.
7. Les réclamations administratives au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut ne sont soumises à aucune condition de forme; leur contenu doit être interprété et compris par l'administration avec toute la diligence qu'une grande organisation bien équipée doit à ses justiciables, y compris les membres de son personnel. Si l'on ne saurait interdire aux intéressés de s'assurer, déjà à cette phase, de conseils d'avocat, c'est leur propre choix qui ne peut en aucun cas être imputé à l'institution concernée.
8. Peut être considérée comme vexatoire la demande de réparation du préjudice qu'un intéressé aurait subi du fait d'avoir consulté un avocat en vue d'éclaircir sa position juridique pour pouvoir introduire une réclamation.

Dans l'affaire 54/77

ANTOON HERPELS, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, résidant à Vossem, assisté et représenté par M[es] Jacques Putzeys et Xavier Leurquin, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M[e] Nickts, huissier à Luxembourg, 17, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Joseph Griesmar, en qualité d'agent, assisté par M[me] Denise Sorasio-Allo, membre du Service juridique de la Commission, ayant élu domicile à Luxembourg chez son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 18 janvier 1977 rejetant les réclamations introduites par le requérant les 12 avril et 30

juin 1976, la condamnation de la Commission à reconnaître et à accorder au requérant le bénéfice de l'indemnité de dépaysement depuis le 1er janvier 1976 et la réparation du préjudice matériel subi par le requérant,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, A. M. Donner et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. H. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le requérant, ressortissant belge, est actuellement fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes. Il a été engagé le 18 septembre 1961 par la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg. Fixant sa résidence à Luxembourg il bénéficiait dès ce moment d'une indemnité de séparation, remplacée par une indemnité de dépaysement à partir du 1er janvier 1968, par application du nouveau statut des fonctionnaires.

En juin 1968, le requérant fut muté de Luxembourg à Bruxelles, où il se voyait octroyer un droit à bénéficier de l'indemnité de dépaysement.

Par note du chef de la division «Droits individuels et privilèges» datée du 19 janvier 1976, le requérant a été informé que «la Direction générale du contrôle financier a émis un refus de visa sur le maintien de l'indemnité de dépaysement», au motif que durant la période précédant son entrée en service à la Haute Autorité il résidait à Bruxelles. Il y était indiqué que le requérant serait tenu au courant de l'évolution de cette affaire. Le requérant a introduit une réclamation dirigée contre cette note au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, enregistrée le 12 avril 1976.

Une note du 8 avril 1976 du directeur général du personnel et de l'administration a confirmé au requérant que l'indemnité de dépaysement lui était

supprimée avec effet au 1er janvier 1976. Contre cette note le requérant a également introduit une réclamation, enregistrée le 30 juin 1976.

La réponse de la Commission du 18 janvier 1977, rejetant explicitement les deux réclamations, a été notifiée au requérant le 27 janvier 1977.

Le requérant a introduit le présent recours, enregistré au greffe le 26 avril 1977, contre cette décision explicite de rejet.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

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

— annuler la décision explicite de rejet attaquée;

— dire pour droit que le requérant a droit au bénéfice poursuivi de l'indemnité de dépaysement et condamner la partie défenderesse à lui en servir le bénéfice avec effet rétroactif au 1er janvier 1976 au jour du paiement des arriérés;

— dire pour droit que du fait de l'acte de la partie défenderesse, le requérant a subi en outre un préjudice matériel dont la Cour fixera le montant à la somme de quinze mille francs;

— condamner la partie défenderesse à tous les dépens;

La défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le présent recours comme irrecevable en sa totalité, et en tous cas non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

La *Commission* considère que le chef de conclusion tendant à l'allocation de quinze mille francs belges à titre de réparation d'un prétendu préjudice matériel, subi par le requérant du fait «de la nécessité où (il) s'est trouvé de faire face à des dépenses de consultation juridique», serait irrecevable. Cette prétention n'a fait l'objet d'aucune demande ou réclamation préalable au titre de l'article 90 du statut et elle n'apparaît que dans le recours contentieux.

La Commission soulève en outre l'irrecevabilité de l'ensemble du recours, dans tous ses chefs de conclusion, pour motif de forclusion au regard des dispositions de l'article 90 du statut.

La décision du chef de la division «Droits individuels et privilèges», autorité compétente selon la Commission (voir annexe XVIII au mémoire en défense), date du 19 janvier 1976. La réclamation administrative subséquente étant enregistrée le 12 avril 1976, le rejet implicite de cette réclamation serait établi le 12 août 1976. Dès lors, le requérant aurait eu jusqu'au 12 novembre 1976 pour introduire un recours, alors qu'il n'a saisi la Cour que le 26 avril 1977, c'est-à-dire avec cinq mois de retard.

L'existence de la note du directeur général du personnel et de l'administration du 8 avril 1976 et l'introduction subséquente d'une seconde réclamation, enregistrée le 30 juin 1976, seraient sans incidences sur l'appréciation de la recevabilité du recours. Le rejet implicite de la réclamation étant établi le 30 octobre 1976, le requérant aurait jusqu'au 30 janvier 1977 pour introduire un recours. La réponse de la Commission rejetant explicitement cette seconde réclamation, comme d'ailleurs la première, lui ayant été notifiée le 27 janvier 1977, avant l'expiration du délai de recours, aurait eu

pour effet de rouvrir celui-ci en vertu de l'article 91, paragraphe 3, du statut. On pourrait donc considérer que le recours dont la Cour a été saisie le 26 avril 1977 serait recevable dans la mesure où son objet serait identique à celui de la seconde réclamation, étant entendu qu'à cette date il y aurait forclusion pour faire valoir des prétentions relevant de la première réclamation.

Toutefois, l'objet des deux réclamations serait identique, la seconde réclamation ne contenant aucune prétention supplémentaire par rapport à la première. Dès lors, l'existence d'une seconde réclamation ne saurait avoir pour effet d'autoriser le requérant à saisir la Cour alors que les délais ayant pour point de départ la première réclamation étaient expirés depuis plusieurs mois.

En outre, la seconde réclamation serait dirigée contre un acte de nature purement confirmative, qui, comme tel, serait non susceptible de faire grief et d'être l'objet d'un recours. (Arrêts de la Cour du 14 avril 1970 dans l'affaire 24/69 Nebe/Commission des CE, attendu n° 8, Recueil p. 152; du 8 février 1973, dans l'affaire 56/72, Goeth-Van der Schueren/Commission des CE, Recueil p. 186; du 8 mai 1973, dans l'affaire Gunella/Commission des CE, attendu n° 10, Recueil p. 481; du 15 juin 1976, dans l'affaire 1/76, Wack/Commission des CE, attendu n° 7, Recueil p. 1023).

Quant au recours en indemnité, le *requérant* fait valoir, se référant à l'arrêt de la Cour du 1er juillet 1976 (affaire 58/75 Sergy, Recueil 1976, p. 1139), que ce serait en raison même de l'abrogation illégale de la décision de lui octroyer l'indemnité qu'il a été amené à exposer des frais et à subir un dommage supplémentaire qui trouverait sa cause directe dans l'objet de la réclamation administrative.

Sur la recevabilité de l'ensemble du recours le requérant allègue que la seule et unique décision faisant grief serait celle contenue dans la note du 8 avril 1976, la première note du 19 janvier ne révélant rien d'autre qu'une information sur une mesure conservatoire à caractère de technique financière. D'ailleurs, le chef de division serait de toute manière incompétent «ratione materiae» pour prendre une telle décision.

La décision contenue dans la note du 8 avril 1976 ne serait pas de nature confirmative. La défenderesse aurait procédé à un réexamen du dossier administratif, ce qui entraînerait une décision entièrement nouvelle, faisant courir un nouveau délai de recours.

La réponse de la Commission du 18 janvier 1977 montrerait de plus que c'était la deuxième réclamation administrative qui viserait la seule décision définitive faisant grief.

Dans sa duplique, la *défenderesse* maintient que le requérant aurait laissé s'épuiser les délais dont il disposait pour saisir la Cour à l'issue du rejet implicite de sa première réclamation.

Puis elle examine la nature de la note du directeur général du personnel et de l'administration du 8 avril 1976. Il serait constant que, sur le fond, l'objet des deux réclamations serait identique, point qui, pour la Commission, ne serait nullement contesté dans la réplique du requérant. Il en ressortirait que la seconde réclamation ne pourrait servir de base à l'action devant la Cour que si la première avait été déposée contre un acte purement préparatoire et non décisionnel. La défenderesse aurait déjà souligné tous les éléments qui montreraient, au contraire, que le point de départ de la première réclamation serait constitué par une véritable décision, tandis que la note du 8 avril 1976 aurait un caractère purement confirmatif.

Le caractère confirmatif ressortirait de la simple constatation que la note du 8 avril 1976 n'apporterait aucune modification, en droit ou en fait, à la situation du requérant, et qu'elle ne contiendrait aucun élément nouveau. Il n'existerait pas non plus un prétendu principe

suivant lequel un réexamen de la situation administrative aboutirait toujours à une décision nouvelle qui ferait rouvrir les délais de recours.

Sur le fond

Le requérant invoque les moyens suivants:

A. Recours en annulation

— violation de l'article 97, alinéa 4, du statut des fonctionnaires de la CECA, maintenu en vigueur par l'article 2, dernier alinéa, du règlement n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968 (JO 1968, n° L 56) fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes;

— violation d'un droit acquis au bénéfice de l'indemnité de dépaysement;

— violation de la confiance légitime.

B. Recours en indemnité

Le requérant aurait subi un préjudice matériel qui ne serait pas adéquatement réparé par l'octroi de l'indemnité de dépaysement avec effet rétroactif. Il aurait été obligé de consulter un avocat en vue d'éclaircir sa position juridique et il aurait été amené de la sorte à faire l'avance d'honoraires d'avocats qui devraient lui être remboursés.

A. 1) Premier moyen

Le *requérant* fait valoir que l'application de l'ancien statut du personnel de la CECA lui ouvrirait droit au bénéfice de l'indemnité de séparation.

La *défenderesse* rappelle d'abord le contenu des dispositions statutaires applicables à l'espèce. L'article 97, alinéa 4, du statut des fonctionnaires de la CECA de 1962 dispose:

«Lorsqu'à la suite d'une modification de son lieu d'affectation, le fonctionnaire intégré en application de l'article 93 ne remplit plus les conditions fixées à l'article 4 de l'annexe VII pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement, il en conserve cependant le bénéfice si l'application de l'ancien statut du personnel de la CECA lui ouvrait droit au bénéfice de l'indemnité de séparation.»

De cette disposition il ressortirait que le requérant ne pourrait prétendre au maintien de l'indemnité de dépaysement depuis son affectation à Bruxelles que dans l'hypothèse où l'ancien statut CECA lui donnerait droit, dans ce cas, au maintien de l'indemnité de séparation. Ce point est réglé dans le règlement général de la Communauté (1956), annexé au statut du personnel de la CECA, à l'article 9:

«a) Les fonctionnaires qui remplissent les conditions posées à l'article 47, 3° du statut ont droit à une indemnité de séparation . . .

b) Les fonctionnaires qui, à la suite d'une nouvelle affectation, sont amenés à fixer leur résidence dans une localité située à une distance inférieure à 25 km du lieu où ils résidaient avant leur entrée en service, perdent le droit à l'indemnité prévue au paragraphe a) ci-dessus;

. . .»

L'article 47 du statut du personnel de la Communauté auquel fait référence cette disposition ci-dessus dispose:

«Le règlement général de la Communauté détermine, dans les conditions prévues au présent statut:

. . .

3. Le montant de l'indemnité de résidence accordée à tous les agents et de l'indemnité de séparation accordée aux agents qui, avant leur entrée en fonctions, résidaient de façon constante depuis plus de six mois dans une localité située à une distance supérieure à 25 km du siège;

. . .»

De l'ensemble de ces dispositions il apparaîtrait clairement que le requérant ne pourrait prétendre au maintien de cette

indemnité que s'il apportait la preuve que la localité où il avait sa résidence antérieurement à son entrée en fonctions à Luxembourg est distante de plus de 25 km de sa nouvelle résidence, à savoir Bruxelles.

La Cour devrait donc déterminer si le lieu de résidence du requérant, avant son entrée en service de la CECA était, comme il le prétend, Wevelgem — localité située à plus de 25 km de Bruxelles — ou par contre Bruxelles, ainsi que l'a considéré la Commission en prenant la décision attaquée.

Il ressort du dossier que le requérant a vécu en Bruxelles sans interruption pendant une période de plus de deux années précédant son départ pour Luxembourg. Pour tenter de démontrer que sa résidence antérieure serait Wevelgem, le requérant ne pourrait faire état que d'un certificat d'inscription sur les registres de la population de la localité. Ce certificat, en date du 19 septembre 1961, certifie que le requérant était inscrit au registre de la population de Wevelgem et y résidait depuis le 15 septembre 1961, c'est-à-dire trois jours avant son entrée en service à Luxembourg.

La notion de résidence antérieure utilisée dans l'article 9, b, du règlement général devrait se référer à celle définie à l'article 47 du statut, qui mentionne la résidence «de façon constante depuis plus de six mois».

En conséquence, la défenderesse estime que la résidence antérieure du requérant serait Bruxelles et que, de ce fait, il ne remplirait pas la condition nécessaire du maintien de l'indemnité de dépaysement qui lui aurait donc été régulièrement supprimée.

Le *requérant*, dans sa réplique, fait valoir que seule serait à considérer la disposition figurant à l'article 9, b, du règlement général de la Communauté de 1956, visant le retrait de l'indemnité. Au sens de cette disposition, sa résidence serait Wevelgem et non Bruxelles. La Haute Autorité aurait fixé sa résidence d'origine, au moment de son recrutement, à Wevelgem, ce qui aurait été confirmé par la Commission en 1968.

Si l'octroi de l'indemnité de séparation dépendait de la condition de six mois dans un lieu de rattachement, cette condition ne serait plus exigée pour le retrait de l'indemnité lorsqu'un bénéficiaire a vu son affectation changée par l'institution à laquelle il était rattaché.

La résidence d'un fonctionnaire au moment de son recrutement serait celle où se trouve son milieu naturel. Lorsqu'il serait fait un choix explicite pour faire coïncider le domicile légal avec le lieu de ce milieu naturel, plus aucun doute ne serait possible.

Les pièces du dossier administratif montreraient que la résidence du requérant serait Wevelgem.

La *défenderesse*, dans sa duplique, observe qu'il n'est pas contesté par le requérant que la réponse à donner à la question de sa résidence antérieure à l'entrée en fonctions à la Haute Autorité conditionnerait la régularité de l'octroi de l'indemnité de dépaysement dont il a bénéficié de 1968 à fin 1975.

La réplique ne contiendrait pas davantage trace d'une mise en cause des éléments objectifs sur lesquels s'était fondée la défenderesse pour prouver que la résidence antérieure du requérant serait Bruxelles.

On ne pourrait pas assimiler la notion de «résidence antérieure» avec celle de «lieu d'origine». La dernière notion tiendrait compte du «centre d'intérêts» de l'agent et pourrait être révisée ensuite, tandis que la première serait fondée sur des éléments objectifs, matériels, qui devraient être en tous cas préexistants à l'entrée en fonctions.

La réglementation belge applicable à la tenue des registres de la population, à savoir spécialement l'arrêté royal du 1er avril 1960 (Moniteur belge du 30 avril 1960) précise l'obligation d'inscription.

Les personnes résidant alternativement dans deux ou plusieurs communes seraient tenues de se faire inscrire au registre de chacune de ces localités. L'intéressé ne s'est pas conformé à cette obligation, ce qui ajouterait à la conviction que sa résidence exclusive serait Bruxelles.

2) Deuxième et troisième moyens (violation d'un droit acquis et de la confiance légitime)

Le *requérant* fait valoir qu'il n'appartiendrait à aucune autorité administrative, auteur d'une décision définitive créatrice d'un droit subjectif, de la retirer ultérieurement, fût-elle entachée d'illégalité.

La confiance légitime serait violée en ce qu'il n'appartiendrait pas à la Commission après un délai de sept ans et demi, de retirer un acte devenu définitif, en rompant par cela abusivement à son profit un équilibre d'intérêts prédéterminés; de plus l'existence d'une décision formelle et l'absence de toute procédure de révision d'une telle décision entraînerait la conviction légitime que l'indemnité de dépaysement continuerait à être servie au requérant.

La *défenderesse* répond que l'octroi de l'indemnité de dépaysement au requérant depuis 1968 étant irrégulier et aucune modification propre à justifier son versement ne s'étant produite depuis lors, elle serait parfaitement fondée, et même obligée, de supprimer celui-ci dès qu'elle avait eu connaissance de l'irrégularité commise.

Examinant la jurisprudence de la Cour de justice (arrêts du 12 juillet 1957 dans les affaires jointes 7/56, 3 à 7/57, Algera e.a./Assemblée commune CECA, Recueil p. 80; du 1er juin 1961 dans l'affaire 15/60, Simon/Cour de justice des CE, Recueil p. 222; du 24 juin 1976 dans l'affaire 56/76, Elz/Commission des CE, Recueil p. 1097), la défenderesse estime qu'il en découlerait qu'aucun «droit acquis» ne pouvait naître d'un acte irrégulier. La nécessité de rétablir la légalité ne se trouverait limitée que par des exigences de sécurité juridique et non point par l'obstacle que créerait l'intangibilité de certains droits. Ces exigences ne s'opposeraient nullement à l'abrogation pour l'avenir des décisions irrégulières, et cela sans condition de délai.

Selon cette interprétation, les arguments du requérant tenant notamment à la violation d'un prétendu droit acquis seraient dépourvus de tout fondement, comme ceux faisant état de la durée de l'octroi de l'avantage, qui soutiennent le moyen de la violation de la «légitime confiance».

On pourrait supposer que la Cour, dans l'affaire Elz (arrêt du 24 juin 1976 dans l'affaire 56/76, Recueil p. 1097) a suggéré l'existence d'une distinction, au regard de leur abrogation, entre les actes individuels irréguliers créateurs de droits et les actes purement recognitifs. Si l'on envisageait, par hypothèse, que la Cour n'admette l'abrogation, sans aucune condition, des actes individuels irréguliers que s'ils ne sont pas constitutifs de droit, l'examen des éléments de fait et les solutions des droits nationaux montreraient que l'octroi de l'indemnité de dépaysement entrerait évidemment dans cette catégorie.

Quant à la rupture de l'«équilibre d'intérêts», la défenderesse observe que la Cour ne s'y serait jamais référée pour trancher des litiges opposant des agents aux institutions communautaires. Le lien juridique existant entre ceux-là et celles-ci, ainsi que les faits et circonstances du cas de l'espèce, paraîtraient s'opposer à la prise en considération de cet élément.

Dans sa réplique le *requérant* expose qu'à défaut de texte organisant l'abrogation d'un acte administratif unilatéral, comme par exemple l'article 41 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires, il faudrait décider que l'octroi de l'indemnité de dépaysement ne pourrait être revu et a fortiori supprimé même en cas d'erreur.

Une étude de la jurisprudence de la Cour de justice et des droits français, belge et allemand enseignerait ce qui suit.

Le régime juridique de l'abrogation des actes administratifs, individuels et irréguliers, en droit communautaire subordonnerait la légalité de cette abrogation à l'exigence qu'elle interviendrait dans un délai raisonnable, qui serait de trois ans au maximum. Cette position serait conforme à celle des ordres juridiques des États membres.

Par contre, la jurisprudence communautaire se montrerait sans doute plus progressiste que les jurisprudences nationales, par l'abandon de la distinction traditionnelle et sujette à des difficultés infinies, entre les actes créateurs de droit et les actes recognitifs de droit, en considérant qu'une fois le délai raisonnable dépassé, un acte irrégulier quel qu'il soit ne pourrait plus être abrogé.

Ce souci de protecion accrue des droits individuels et sociaux des ressortissants des États membres serait particulièrement digne d'intérêt lorsque l'acte originaire avait été explicitement concrétisé par l'autorité administrative dans un écrit contenant la décision, après examen, prise par l'organe compétent.

Dans le cas de l'espèce cela conduirait à la conclusion que la note du 5 juillet 1968, contenant l'octroi de l'indemnité de dépaysement au requérant, serait une décision individuelle prise par l'autorité, en matière pécuniaire, découlant de l'affectation du requérant à Bruxelles.

Le requérant maintient qu'il aurait un droit acquis au paiement continué de l'indemnité de dépaysement.

Pour ce qui est du troisième moyen, le requérant ne voit pas en quoi le lien statutaire entre un fonctionnaire et son administration modifierait, voire supprimerait, le principe général de la protection de la confiance légitime.

Il n'existerait aucun motif d'intérêt général supérieur qui justifierait la suppression de l'indemnité de dépaysement, alors qu'aucun texte ne le prévoit expressément.

Le requérant persiste en ces moyens.

La *défenderesse,* dans sa duplique, expose que la jurisprudence antérieure de la Cour réduirait à néant la thèse du requérant selon laquelle le retrait rétroactif ou la suppression pour l'avenir de l'indemnité de dépaysement seraient, dans tous les cas, impossibles, dans l'absence d'une disposition les prévoyant explicitement.

Elle est en effet persuadée que les décisions que la Cour a déjà eu l'occasion de rendre en matière d'abrogation d'actes administratifs individuels irréguliers lui permettraient clairement de soutenir le bien-fondé de la décision attaquée, portant suppression de l'indemnité de dépaysement au requérant.

Rien dans les décisions de la Cour ne donnerait à croire qu'elle songerait à utiliser, en matière d'abrogation, la notion du délai raisonnable s'appliquant en matière de retrait rétroactif.

La défenderesse ne peut pas non plus suivre le requérant lorsqu'il avance qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que l'abrogation pour l'avenir ne serait possible qu'en cas d'absence de décision expresse et de simple carence ou tolérance de l'autorité. Cette thèse reviendrait à exclure toute possibilité d'abrogation, même limitée à l'avenir, de tout «acte» irrégulier.

La défenderesse maintient son observation formulée dans son mémoire en défense en ce qui concerne la distinction entre actes créateurs de droits et actes purement recognitifs. La réplique du requérant ne contiendrait aucun argument propre à infirmer les précédentes considérations de la défenderesse.

B. L'action en dommages-intérêts

La *défenderesse* constate que le requérant ne produit aucun moyen propre à soutenir ses prétentions tendant à l'oc-

troi d'une indemnité de quinze mille francs correspondant à des honoraires d'avocat. Elle se limite donc à rappeler que, selon les principes généraux de la responsabilité pour faute, il n'y aurait ouverture d'un droit à réparation, que si un dommage avait été causé au requérant du fait du défendeur et que si l'action de ce dernier avait été constitutive de faute.

Le *requérant* répond qu'en cas de succès du recours en annulation, les dépens, qui seraient mis à la charge de la partie défenderesse, ne couvriraient que les dépens de la procédure devant la Cour. Or, en raison de la faute de la défenderesse, le requérant se serait vu contraint de consulter un avocat singulièrement lors de la phase de «réclamation administrative». Il existerait dès lors une relation causale directe entre ces frais et la faute de la Commission. Ce dommage devrait être également réparé par la partie défenderesse.

La *défenderesse*, dans sa duplique, se réfère à l'argumentation de son mémoire en défense.

IV — Procédure orale

Attendu que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 12 janvier 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 16 février 1978.

En droit

1 Attendu que, par requête parvenue à la Cour le 26 avril 1977 le requérant a saisi la Cour d'un recours en vertu de l'article 91, paragraphe 3, du statut des fonctionnaires tendant 1) à l'annulation du refus de lui maintenir le bénéfice de l'indemnité de dépaysement et 2) à voir condamner la Communauté à réparer le préjudice matériel qu'il aurait subi du fait d'être obligé à des consultations en vue d'éclaircir sa position juridique;

2 attendu que le requérant, de nationalité belge, est entré en service à la Haute Autorité de la CECA, à Luxembourg le 18 septembre 1961 et a, dès cette date, bénéficié d'une indemnité de séparation, qualifiée dans le statut unique des fonctionnaires comme indemnité de dépaysement;

3 qu'ayant été muté, en juin 1968, de Luxembourg à Bruxelles, il a continué de bénéficier de l'indemnité de dépaysement;

4 qu'à l'occasion d'une opération générale de vérification, la direction générale compétente a considéré le bénéfice de cette indemnité irrégulier depuis la mutation du requérant à Bruxelles et, dès le 1er janvier 1976, refusé de la maintenir;

5 que le requérant a introduit une première réclamation administrative au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, réclamation qui a été enregistrée le 12 avril 1976;

6 qu'entre-temps, par lettre du 8 avril 1976, le directeur général compétent avait fait savoir au requérant qu'après examen il confirmait la décision initiale de suppression, mais avait décidé de lui octroyer «ad personam» une indemnité différentielle destinée à compenser la perte de l'indemnité de dépaysement jusqu'à son absorption par les augmentations de traitement à venir;

7 que le requérant a alors, le 28 juin 1976, introduit une nouvelle réclamation tendant à l'annulation de cette décision du directeur général;

8 qu'en réponse à ces réclamations la Commission elle-même, par lettre du 27 janvier 1977, a confirmé les décisions prises, tout en précisant que l'extinction de l'indemnité différentielle ne se ferait qu'en fonction des augmentations de traitement et non des majorations de rémunération causées par un accroissement des charges familiales de l'intéressé;

Sur la recevabilité

9 Attendu que la Commission allègue que le recours en annulation serait tardif, la première réclamation du requérant ayant été enregistrée le 12 avril 1976, de sorte qu'en l'absence d'une réponse explicite dans le délai de trois mois, l'intéressé pouvait, en vertu de l'artice 90, paragraphe 2, du statut, jusqu'au 12 novembre 1976 introduire un recours contre le rejet implicite de sa réclamation;

10 que le recours introduit le 27 avril 1977 serait donc irrecevable;

11 attendu qu'ainsi la Commission méconnaît que la décision initiale de janvier 1976 a été substantiellement modifiée, d'abord par la lettre du directeur général du 8 avril 1976, attribuant au requérant une indemnité différentielle, et ensuite par la réponse de la Commission qui a encore précisé les conditions d'absorption de cette indemnité;

12 que la Commission prétend, il est vrai, que la décision de supprimer l'indemnité de dépaysement doit être nettement distinguée de celle attribuant une

indemnité différentielle et que seule la première de ces deux décisions ferait l'objet du recours;

13 que, cependant, les deux décisions sont intimement liées et démontrent que la décision de supprimer l'indemnité de dépaysement a itérativement fait l'objet d'un nouvel examen sinon quant à sa justification en droit tout au moins quant à ses conséquences en équité;

14 que, dès lors, la lettre de la Commission, parvenue au requérant le 27 janvier 1977, ne saurait être considérée comme une confirmation pure et simple des décisions antérieures mais plutôt comme l'issue définitive d'un réexamen de sa situation;

15 que le recours dirigé contre la décision contenue dans cette lettre est donc recevable;

16 attendu que la Commission allègue encore que le recours serait irrecevable en ce qui concerne la demande de réparation de préjudice parce que cette demande n'aurait pas fait l'objet d'une réclamation administrative;

17 attendu qu'il ressort de la requête que cette demande n'a été formulée que pour le cas d'une annulation du refus attaqué, de sorte qu'elle n'avait pas besoin d'être déjà expressément mentionnée dans les réclamations que le requérant a adressées à la défenderesse;

18 que, par ailleurs, il importe que la Cour puisse se prononcer sur la justification de demandes d'une telle nature;

19 qu'il convient donc de recevoir la demande en réparation de préjudice;

Sur le fond

Quant au recours en annulation

20 Attendu que selon les dispositions en vigueur du statut l'indemnité de dépaysement est accordée au fonctionnaire «qui n'a pas et n'a jamais eu la nationa-

lité de l'État sur le territoire européen duquel est situé le lieu de son affectation» ou qui se trouve dans une situation comparable;

21 que, cependant, l'article 106 du statut dispose: «il est alloué au fonctionnaire qui, ayant bénéficié de l'indemnité de séparation avant l'application du présent statut, ne remplit pas les conditions fixées à l'article 4 de l'annexe VII pour l'octroi de l'indemnité de dépaysement, le montant qu'il aurait perçu à titre d'indemnité de séparation par application du régime de rémunération antérieur à l'entrée en vigueur du statut»;

22 que les conditions d'octroi de cette indemnité de séparation, qui était prévue au statut du personnel de la CECA, se distinguent de celles de l'indemnité de dépaysement, principalement par le fait qu'y avaient droit les «agents qui, avant leur entrée en fonctions, résidaient de façon constante depuis plus de six mois dans une localité située à une distance supérieure à 25 km du siège» (article 47, 3) du statut du personnel);

23 que le règlement général, pris en exécution du statut du personnel et mis en application à la même date que celui-ci, précisait à son article 9, sous b: «Les fonctionnaires qui, à la suite d'une nouvelle affectation, sont amenés à fixer leur résidence dans une localité située à une distance inférieure à 25 km du lieu où ils résidaient avant leur entrée en service, perdent le droit à l'indemnité»;

24 attendu que le requérant estime la suppression de l'indemnité de dépaysement contraire à ces dispositions, notamment du fait qu'elle est basée sur la considération que son lieu de résidence, avant son entrée en service à la CECA, aurait été Bruxelles, tandis qu'il ressortirait clairement de son dossier personnel qu'il a, dès cette entrée en service, notifié comme «lieu d'origine» la commune de Wevelgem, localité qui se trouve à plus de 25 km de son lieu d'affectation et de sa résidence actuels;

25 qu'en effet il aurait, quelques jours avant son recrutement par la Haute Autorité, fixé à nouveau sa résidence belge à Wevelgem, lieu de résidence de ses parents, et indiqué aux services compétents de la Haute Autorité que cette commune devrait être considérée comme son lieu d'origine;

26 que, dès lors, le lieu de sa résidence au moment de son entrée en service aurait été Wevelgem et non Bruxelles, de sorte que la disposition de l'article 9, sous b, cité, ne lui serait pas applicable;

27 attendu que cette dernière disposition doit être interprétée dans son contexte;

28 qu'ainsi qu'il a été relevé l'article 47 du statut du personnel CECA vise les agents qui avant leur entrée en service ont résidé de façon constante depuis six mois dans une localité à une distance supérieure à 25 km du siège de la Communauté;

29 que, dès lors, il faut comprendre que l'article 9 du règlement général vise par l'expression «lieu où ils résidaient avant leur entrée en service» le lieu que l'intéressé habitait de façon constante et où il exerçait son activité antérieure;

30 que la circonstance que le requérant ait, juste avant son entrée en service, déplacé son domicile belge au lieu où habitaient ses parents et notifié cette localité comme «lieu d'origine» n'a pas eu pour effet de modifier le lieu où il avait sa résidence au sens de l'article 9 ci-dessus;

31 qu'en effet dans la réglementation de l'époque ainsi que dans le statut actuel «le lieu d'origine» est un terme technique ayant une autre fonction que la notion visée par l'article 47 du statut du personnel CECA et l'article 9 du règlement général, à savoir celle d'indiquer le lieu qui doit être pris en considération pour le payement forfaitaire des frais de voyage annuel ou bi-annuel du lieu d'affectation au lieu d'origine, matière réglée actuellement par les articles 7 et 8 de l'annexe VII du statut;

32 qu'aux termes de l'article 7, paragraphe 3, «Le lieu d'origine du fonctionnaire est déterminé, lors de l'entrée en fonctions de celui-ci, compte tenu du lieu de recrutement ou du centre de ses intérêts», formule qui indique clairement que cette notion est différente de celle du «lieu où ils résidaient avant leur entrée en service»;

33 attendu qu'il s'ensuit que le requérant doit être censé avoir rempli la condition de l'article 9, sous b, du règlement général et que le grief d'illégalité doit donc être rejeté;

34 attendu que le requérant soutient encore, à titre de deuxième moyen, que la décision attaquée aurait violé un droit acquis, le bénéfice de l'indemnité de séparation ayant été continué depuis 1968;

35 qu'à titre de troisième moyen, il se prévaut d'une violation de la confiance légitime;

36 qu'il n'appartiendrait pas à la Commission, après un délai de sept ans et demi, de «rompre abusivement à son profit un équilibre d'intérêts prédéterminés en vue de réparer une prétendue erreur de ses services»;

37 attendu qu'en l'espèce ces deux moyens se confondent et peuvent donc être examinés ensemble;

38 que s'il est vrai que le retrait rétroactif d'une décision fautive ou erronée est généralement soumis à des conditions très strictes, par contre l'abrogation pour l'avenir d'une telle décision reste toujours possible;

39 qu'en tout cas dans le droit de la fonction publique, l'octroi ou la continuation irrégulière d'éléments de la rémunération ne sauraient créer des droits acquis de nature à s'opposer à une abrogation;

40 que le statut lui-même, dans son article 85, relatif à la répétition de l'indu, confirme cette distinction en ce qu'il soumet cette répétition à des conditions bien définies, mais admet implicitement la cessation de versement indus;

41 que les fonctionnaires qui sont censés connaître cette disposition ne sauraient donc invoquer une confiance légitime à cet égard;

42 que les moyens du requérant ne peuvent donc être retenus et que son recours en annulation doit être rejeté;

Quant à la demande en réparation

43 Attendu que le requérant expose que «du fait du retrait ... du bénéfice de l'indemnité» il a été obligé de consulter en vue d'éclaircir sa position juridique et ainsi amené à faire l'avance d'honoraires d'avocats;

44 que ces sommes devraient lui être remboursées, de sorte qu'il conclut à la condamnation de la Commission au payement de dommages et intérêts qu'il évalue à quinze mille francs;

45 attendu que les frais de la consultation d'un avocat au stade des réclamations administratives doivent être distingués des honoraires d'avocat exposés à l'occasion de la procédure contentieuse;

46 qu'au stade de la phase précontentieuse organisée par l'article 90 du statut il s'agit d'un débat entre le fonctionnaire, agissant sans ministère d'avocat, et l'administration;

47 que les réclamations éventuelles ne sont soumises à aucune condition de forme et que leur contenu doit, ainsi que la Cour l'a plusieurs fois déclaré, être interprété et compris par l'administration avec toute la diligence qu'une grande organisation bien équipée doit à ses justiciables, y compris les membres de son personnel;

48 que, si l'on ne saurait interdire aux intéressés de s'assurer, déjà à cette phase, de conseils d'avocat, c'est leur propre choix qui ne peut en aucun cas être imputé à l'institution concernée;

49 que, dès lors, en droit tout lien de causalité entre le prétendu dommage et l'action de la Commission fait défaut;

50 que la demande doit donc être non seulement rejetée mais peut être considérée comme sans aucune justification de droit et, partant, vexatoire, caractère dont il convient de tenir éventuellement compte en statuant sur les dépens;

Sur les dépens

51 Attendu qu'aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, dans un recours formé par un fonctionnaire d'une institution contre celle-ci, les frais exposés par l'institution restent à la charge de celle-ci, sans préjudice des dispositions de l'article 69, paragraphe 3, deuxième alinéa, du présent règlement;

52 que la disposition citée porte: «La Cour peut condamner une partie, même gagnante, à rembourser à l'autre partie les frais qu'elle lui a fait exposer et que la Cour reconnaît comme frustratoires ou vexatoires»;

53 attendu qu'ainsi qu'il vient d'être constaté, la demande de réparation du préjudice que le requérant aurait subi du fait d'être obligé de consulter en vue d'éclaircir sa position juridique pour pouvoir introduire une réclamation, peut être considérée comme vexatoire;

54 qu'il y aurait donc lieu de condamner le requérant aux dépens qui ont résulté de cette demande, parce qu'il y a lieu de bien marquer que de telles demandes qui, tout en manquant toute justification, exigent néanmoins un effort tant de la partie défenderesse que de la Cour elle-même, afin de les réfuter, sont difficilement admissibles;

55 que, cependant, il convient de tenir compte également du fait que la défenderesse a été déboutée dans ses exceptions d'irrecevabilité;

56 que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu néanmoins de décider que chacune des parties supportera ses propres dépens;

par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté;**

2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Bosco Donner O'Keeffe

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

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

G. Bosco