

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)  
12 décembre 1996 \*

«Fonctionnaires – Ancien expert national détaché – Indemnités journalières –  
Indemnité d’installation – Remboursement des frais de déménagement –  
Lieu de recrutement»

Dans l’affaire T-33/95,

**Maria Lidia Lozano Palacios**, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représentée par M<sup>e</sup> Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. Julian Currall, membre du service juridique, en qualité d’agent, assisté de M<sup>e</sup> Denis Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d’une part, l’annulation de la décision de la Commission du 12 avril 1994 fixant le lieu de recrutement de la requérante à Bruxelles et refusant de lui octroyer l’indemnité d’installation, le remboursement des frais de déménagement et les indemnités journalières, ainsi que, d’autre part, la condamnation de la Commission à payer ces prestations,

\* Langue de procédure: le français

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. H. Kirschner, président, C. W. Bellamy et A. Kalogeropoulos,  
juges,

greffier: M<sup>me</sup> B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 10 juillet 1996,

rend le présent

**Arrêt**

**Faits et procédure**

- 1 La requérante, de nationalité espagnole, était fonctionnaire au ministère des Affaires sociales espagnol lorsqu'elle a été mise à la disposition de la Commission à Bruxelles pour une période de deux ans comprise entre le 1<sup>er</sup> mai 1991 et le 30 avril 1993, conformément à la décision PEE/894/88 de la Commission, du 26 juillet 1988, fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès des services de la Commission (ci-après «décision END» ou «régime END»). Par la suite, son détachement a été prolongé jusqu'au 15 février 1994.
- 2 Pendant son détachement, la requérante a continué à être rémunérée par son employeur, le ministère des Affaires sociales espagnol, et à remplir ses obligations fiscales en Espagne. Toutefois, conformément à l'article 7, paragraphe 7, du régime END, elle était tenue de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'elle ne serait pas gênée dans l'exercice de ses fonctions.

- 3 La requérante a donc habité à Bruxelles, où elle a loué un appartement situé rue Américaine 88, suivant cession de bail prenant effet le 1<sup>er</sup> juillet 1991. Le bail originel, conclu pour une durée de neuf ans à compter du 15 février 1990, était résiliable à l'expiration de chaque période de trois ans. La requérante a résilié ce bail à l'échéance du 15 avril 1993 et a occupé l'appartement jusqu'à la fin du mois d'avril 1993 à titre précaire. Par la suite, elle a conclu un nouveau contrat de bail relatif au même appartement pour la période du 1<sup>er</sup> mai 1993 au 30 avril 1994.
  
- 4 Il ressort des réponses de la requérante aux questions du Tribunal que, lors de son détachement en 1991, elle a mis l'appartement meublé qu'elle habitait alors à Madrid, situé au 26 de la calle Iriarte, à la disposition d'une collègue. Cette collègue a occupé l'appartement et en a payé le loyer jusqu'à l'échéance du bail en mars ou avril 1993, mais la requérante en a conservé l'usage lors de ses retours à Madrid et y a laissé certains objets. Ces objets ont été déménagés chez ses parents à Albacete (Espagne) à l'expiration du bail en mars ou avril 1993.
  
- 5 La requérante a été inscrite en juin 1993 sur la liste d'aptitude établie à la suite du concours général COM/A/757. Le 10 mars 1994, elle a été nommée fonctionnaire stagiaire à la Commission et affectée à Bruxelles, avec effet au 16 février 1994.
  
- 6 Par décision du 12 avril 1994, la Commission a fixé le lieu de recrutement et le lieu d'origine de la requérante à Bruxelles et lui a refusé l'indemnité d'installation prévue à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «annexe VII» et «statut»), le remboursement des frais de voyage prévu aux articles 7, paragraphe 1, sous a), et 8, paragraphe 1, de ladite annexe, le remboursement des frais de déménagement prévu à son article 9, paragraphe 1, et les indemnités journalières prévues à l'article 10, paragraphe 1. Par contre, l'indemnité de dépaysement prévue à l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII lui a été octroyée.

- 7 Par lettre du 11 juillet 1994, la requérante a introduit une réclamation contre la décision du 12 avril 1994, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Elle a demandé que son lieu de recrutement soit fixé à Madrid, que le centre de ses intérêts, au sens de l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII, soit fixé à Albacete, et que lui soient octroyés en conséquence l'indemnité d'installation, les indemnités journalières et le remboursement des frais de déménagement.
- 8 La Commission a explicitement rejeté cette réclamation par décision du 11 novembre 1994.
- 9 Par décision de la Commission du 8 décembre 1994, la requérante a été titularisée avec effet au 16 novembre 1994.
- 10 Par décision du 7 février 1995, prenant effet rétroactivement le 16 février 1994, la Commission a rectifié le lieu d'origine de la requérante comme étant Albacete.
- 11 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 février 1995, la requérante a introduit le présent recours. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Toutefois, dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure, la requérante a été invitée à répondre par écrit à certaines questions avant l'audience.
- 12 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience publique qui s'est déroulée le 10 juillet 1996.

## Conclusions des parties

- 13 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision de la Commission du 12 avril 1994 en ce qu'elle fixe le lieu de recrutement de la requérante à Bruxelles;
  - condamner la partie défenderesse à payer à la requérante l'indemnité d'installation et les indemnités journalières auxquelles elle a droit, majorées d'intérêts moratoires calculés au taux de 8 % l'an depuis le jour de leur exigibilité jusqu'au jour du paiement à intervenir, ainsi qu'au remboursement de ses frais de voyage et des dépenses exposées ou à exposer pour le déménagement de ses effets mobiliers à Bruxelles;
  - condamner la partie défenderesse aux dépens.
- 14 La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme non fondé,
  - statuer comme de droit sur les dépens.

## Sur la portée des conclusions de la requérante

- 15 La requérante ayant demandé l'annulation de la décision du 12 avril 1994 (ci-après «décision litigieuse») «en ce qu'elle fixe le lieu de recrutement de la requérante à Bruxelles», le Tribunal relève que la notion de «lieu de recrutement» ne figure expressément qu'à l'article 7, paragraphe 1, sous a), et à l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII, qui concernent respectivement le droit du fonctionnaire au remboursement des frais de voyage à l'occasion de l'entrée en fonctions [article 7, paragraphe 1, sous a)] et des frais de voyage annuels (article 8). A supposer que la décision litigieuse soit annulée «en ce qu'elle fixe le lieu de recrutement», il ne

s'ensuivrait donc pas que la requérante aurait automatiquement droit aux prestations qui dépendent d'autres dispositions statutaires, notamment de l'article 5 (indemnité d'installation), de l'article 9 (frais de déménagement) et de l'article 10 (indemnités journalières). Toutefois, à la lumière de la requête lue dans son ensemble, il y a lieu d'interpréter les conclusions de la requérante comme visant également à l'annulation de la décision litigieuse, dans la mesure où elle refuse de lui octroyer ces autres prestations.

- 16 La requérante a cependant précisé, dans sa réponse écrite aux questions du Tribunal, qu'elle ne maintient plus ses conclusions visant au remboursement des frais de voyage annuels, prévu à l'article 8, paragraphe 1, de l'annexe VII.

## Sur le fond

### *Moyens et arguments des parties*

- 17 A l'appui de ses conclusions visant à obtenir le bénéfice de l'indemnité d'installation, le remboursement des frais de déménagement et le versement des indemnités journalières, la partie requérante invoque la violation de l'article 71 du statut, des articles 5, 7, 9 et 10 de l'annexe VII, et de l'article 2 de la décision de la Commission du 15 juillet 1980 portant adoption des dispositions générales d'exécution relatives à l'application de l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII (*Informations administratives* n° 291 du 5 septembre 1980, ci-après «DGE relatives à l'application de l'article 7, paragraphe 3»). Elle soutient également que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination de son lieu de recrutement.
- 18 La requérante expose que le bénéfice des prestations en cause est soumis à la double condition, d'une part, d'un changement du lieu de résidence habituelle de l'intéressé, du lieu de recrutement au lieu d'affectation, et, d'autre part, de l'existence de frais réels.

- 19 La résidence habituelle serait définie, suivant une jurisprudence constante de la Cour, comme le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent et habituel de ses intérêts, étant entendu qu'aux fins de la détermination de la résidence habituelle il importe de tenir compte de tous les éléments de fait constitutifs de celle-ci (arrêts de la Cour du 15 septembre 1994, Magdalena Fernández/Commission, C-452/93 P, Rec. p. I-4295, point 22, et du 11 août 1995, Parlement/Vienne, C-43/94 P, Rec. p. I-2441, point 21; voir aussi les conclusions de l'avocat général M. Mancini sous l'arrêt de la Cour du 9 octobre 1984, Witte/Parlement, 188/83, Rec. p. 3465, 3476, 3479). En outre, la requérante fait valoir que les DGE relatives à l'application de l'article 7, paragraphe 3, excluent expressément la fixation du lieu de recrutement au lieu d'une résidence provisoire.
- 20 La requérante soutient qu'elle n'avait pas sa résidence habituelle à Bruxelles avant son recrutement comme fonctionnaire de la Commission. En effet, la résidence qu'elle y avait rue Américaine 88 (voir point 3 ci-dessus) aurait été une résidence provisoire, limitée à la durée de sa mise à disposition, et destinée uniquement à lui permettre d'exercer ses fonctions d'expert national détaché et de se conformer à l'obligation prévue à l'article 7, paragraphe 7, de la décision END de résider au lieu de son affectation ou à proximité de ce lieu. Elle n'aurait jamais entendu donner à cette résidence un caractère stable, ni y transférer le centre permanent de ses intérêts.
- 21 La requérante explique qu'elle a d'ailleurs résilié le bail de l'appartement situé rue Américaine 88 afin d'en faire coïncider la durée avec celle de son séjour en Belgique et que, suite à la prolongation de son détachement, elle a conclu un nouveau bail d'une durée d'un an jusqu'au 30 avril 1994. Ledit appartement aurait été loué dans un état semi-meublé, comprenant une cuisine équipée et du mobilier d'usage indispensable laissé par le locataire précédent. Vu la précarité de sa situation d'expert national détaché pour une période déterminée, la requérante n'aurait pas procédé au déménagement de ses effets personnels de sa résidence principale à Madrid vers Bruxelles.

- 22 Par ailleurs, la requérante aurait maintenu à Madrid le centre permanent de ses intérêts pendant toute la durée de son détachement. En effet, elle aurait séjourné environ 60 jours par an en Espagne pendant cette période, dont plus de 20 à Madrid. Ses retours, pour lesquels la Commission lui aurait versé un forfait mensuel correspondant au prix d'un voyage aller-retour en avion, conformément à l'article 15 de la décision END, démontreraient sa volonté de maintenir les rapports sociaux qu'elle y avait établis et, par là, sa volonté d'y maintenir sa résidence principale.
- 23 Lors de ses retours à Madrid, la requérante aurait séjourné à son appartement situé au 26 de la calle Iriarte, où elle aurait laissé certains meubles et effets personnels (voir point 4 ci-dessus). D'après les indications qu'elle a données à l'audience, la requérante aurait mis à profit ces retours en Espagne pour déménager progressivement ces objets, les effets les plus personnels, par exemple ses vêtements, allant à Bruxelles, les autres chez ses parents à Albacete. Ce processus se serait achevé en mars ou avril 1993, à l'échéance du bail de l'appartement.
- 24 La requérante souligne également qu'elle est restée au service de son employeur, l'État espagnol, qui a continué à la rémunérer, et qu'elle a continué à remplir ses obligations civiles, et notamment fiscales, vis-à-vis de cet État. Elle n'aurait eu aucun lien d'emploi, même précaire, avec la Commission.
- 25 Dans ces circonstances, estime la requérante, la décision litigieuse est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, ce ne serait que lors de son entrée au service de la Commission en tant que fonctionnaire stagiaire qu'elle aurait effectivement transféré le centre permanent de ses intérêts du pays de son domicile au pays de son affectation.
- 26 S'agissant plus particulièrement de l'indemnité d'installation, la requérante fait valoir en outre qu'elle y avait droit en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII, lequel prévoit que le fonctionnaire qui remplit les conditions pour

bénéficiaire de l'indemnité de dépaysement y a droit automatiquement. Tel serait le cas en l'espèce.

- 27 La requérante précise que ladite indemnité lui a été refusée sans qu'il lui ait été demandé de produire des documents justifiant son installation au lieu de son affectation, au titre de l'article 5, paragraphe 3, de l'annexe VII. Elle se réfère à divers achats de mobilier et d'appareils électroménagers pour démontrer l'existence de «frais réels» et pour confirmer que, jusqu'à ce moment, elle s'était contentée du strict minimum pour pouvoir vivre de façon décente.
- 28 Pour ce qui concerne les frais de déménagement, la requérante précise qu'elle n'a toujours pas procédé au déménagement de son mobilier personnel resté à Albacete. Le principe même du droit au remboursement de ces frais lui ayant été refusé, la requérante n'aurait pas introduit les devis de déménageurs visés à l'article 9 de l'annexe VII. Elle souligne qu'elle ne manquera pas de le faire si le Tribunal lui reconnaît le droit à leur remboursement.
- 29 Quant aux indemnités journalières, la requérante estime y avoir droit en raison de la précarité du lien qui l'a unie à la Commission, pendant toute la durée de son stage et jusqu'au jour de sa titularisation comme fonctionnaire, et de l'impossibilité, qui en est résultée, de s'installer durablement au lieu de son affectation. Elle se fonde sur les arrêts de la Cour du 30 janvier 1974, Louwage/Commission (148/73, Rec. p. 81), et du 5 février 1987, Mouzourakis/Parlement (280/85, Rec. p. 589), et sur l'arrêt du Tribunal du 30 novembre 1993, Vienne/Parlement (T-15/93, Rec. p. II-1327), ainsi que sur une note du service juridique de la Commission datée du 21 février 1991, pour soutenir que la ratio legis de l'indemnité journalière est précisément de compenser les frais et les inconvénients liés à la précarité de la situation du fonctionnaire stagiaire, et notamment à l'obligation, découlant de l'article 20 du statut, de résider à proximité de son lieu d'affectation, tout en conservant provisoirement sa résidence d'origine.

- 30 La partie défenderesse expose que l'indemnité d'installation, le remboursement des frais de déménagement et les indemnités journalières visent à compenser, comme le prévoit l'article 71 du statut, les frais liés au changement de résidence du fonctionnaire, imposé par l'article 20 dudit statut. Leur octroi serait soumis à la double condition, d'une part, d'un changement du lieu de résidence effectif et, d'autre part, en conformité avec le principe de l'interdiction de l'enrichissement sans cause, de l'existence de frais réels.
- 31 A cet égard, la résidence pertinente serait celle au «lieu de recrutement» visé à l'article 7, paragraphe 1, de l'annexe VII, où le fonctionnaire résidait avant son entrée en fonctions et à partir duquel il a nécessairement effectué le déplacement physique de sa personne pour venir résider au lieu de ses nouvelles fonctions et changer ainsi de résidence.
- 32 La défenderesse précise que la résidence prise en compte par ses services est la résidence ordinaire, c'est-à-dire celle où résidait habituellement le fonctionnaire avant son entrée en fonctions. Elle se serait toujours basée sur le lieu de travail, notion qui est simple à déterminer. Le statut ne ferait aucune référence à des critères de précarité ou d'intention, qui seraient d'ailleurs difficilement applicables par les institutions. En effet, des facteurs personnels tels que la durée d'un bail ou le caractère meublé d'un appartement loué ne pourraient entrer en termes pratiques dans l'appréciation de la Commission.
- 33 La défenderesse conteste la pertinence de la définition du lieu de recrutement contenue dans les DGE relatives à l'application de l'article 7, paragraphe 3. Son objet serait limité à la détermination du «lieu d'origine» des fonctionnaires, au sens de l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII, et ne porterait pas sur la détermination du lieu de recrutement en vue du remboursement des frais d'entrée en fonctions. En tout état de cause, l'exclusion dans cette définition des résidences provisoires pour études, stages, service militaire ou tourisme ne viserait que des séjours éphémères, auxquels ne pourrait être assimilée la situation d'un expert national détaché, tenu de résider dans son pays d'affectation.

- 34 La défenderesse fait encore valoir que la notion de «lieu d'origine», visée à l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII, permet au fonctionnaire, dans le cadre du paiement annuel des frais de voyage, de faire état d'un centre d'intérêts ne coïncidant pas avec son lieu de recrutement, où se trouvent ses intérêts d'ordre permanent tels que les attaches familiales ou patrimoniales. De même, l'article 17 de l'annexe VII, concernant les transferts de fonds, prévoit qu'il peut exister, à côté du lieu de recrutement ou d'affectation du fonctionnaire, où celui-ci réside, un «domicile propre», où il peut avoir des intérêts importants. Selon la Commission, ces deux notions visent précisément la situation de la requérante, qui avait sa «résidence» à Bruxelles lors de son recrutement, mais son «lieu d'origine» ou son «domicile propre» en Espagne.
- 35 En l'espèce, la requérante n'aurait pas changé de résidence lors de son entrée en fonctions et n'aurait pas davantage rapporté la preuve de frais réels liés à une installation ou à un déménagement à Bruxelles.
- 36 Selon la Commission, tous les éléments du dossier indiquent que la requérante résidait effectivement à Bruxelles, rue Américaine 88, depuis le 1<sup>er</sup> mai 1991, date de son entrée en fonctions comme expert national détaché, conformément à l'obligation que lui imposait l'article 7, paragraphe 7, de la décision END. Par ailleurs, le contrat de bail de l'appartement situé rue Américaine 88 aurait été conclu pour une durée de neuf ans, et l'appartement aurait été loué non meublé.
- 37 En outre, la requérante n'aurait pas rapporté la preuve qu'elle a maintenu une résidence principale à Madrid. La présence, jusqu'en 1993, d'objets appartenant à la requérante dans l'appartement situé au 26 de la calle Iriarte n'indiquerait pas qu'elle avait un centre d'intérêts à Madrid, d'autant plus que ces objets sont mentionnés mais nulle part spécifiés dans l'attestation de la collègue qui a occupé l'appartement. La Commission souligne que la requérante n'a pas, ni lors de sa mise à disposition comme expert national détaché ni lors de son recrutement comme fonctionnaire, fourni la moindre adresse de résidence à Madrid. Au contraire, elle aurait indiqué l'adresse de ses parents à Albacete comme étant sa dernière résidence sur le formulaire «fixation des droits statutaires» qu'elle a rempli le 16 février 1994.

La Commission y voit la preuve que la requérante elle-même considérait que Madrid n'était plus sa résidence en Espagne depuis le 31 mars 1991.

- 38 Les paiements forfaitaires d'un voyage aller-retour de Bruxelles à Madrid, au titre de l'article 15 du régime END, seraient sans incidence sur l'obligation de résider à son lieu d'affectation et ne démontreraient pas l'existence d'une résidence à Madrid. Un tel paiement n'équivaudrait d'ailleurs pas à la preuve d'un retour régulier, puisqu'il est accordé de manière forfaitaire et automatique.
- 39 De même, la Commission nie la pertinence du fait que la requérante a continué à avoir des intérêts civiques en Espagne, ceux-ci ne relevant que de sa nationalité. Quant à ses obligations fiscales en Espagne, elles résulteraient du simple fait qu'elle continuait à percevoir la rémunération payée par son administration d'origine, conformément au régime END.
- 40 S'agissant plus particulièrement de l'indemnité d'installation, la défenderesse fait valoir que, même dans le cas d'un fonctionnaire qui remplit les conditions pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement, l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII exige, implicitement, la preuve du changement du lieu de résidence. La Commission invoque l'article 5, paragraphe 3, de l'annexe VII, qui dispose que l'indemnité d'installation «est versée sur production de documents justifiant de l'installation du fonctionnaire au lieu de son affectation», et fait valoir que l'octroi de cette indemnité, qui serait destinée à permettre au fonctionnaire de supporter les charges inévitables encourues en raison de son intégration dans un milieu nouveau pour une durée indéterminée mais substantielle (arrêt de la Cour du 9 novembre 1978, Verhaaf/Commission, 140/77, Rec. p. 2117, point 18), dépend en toute hypothèse de la preuve d'un changement effectif de lieu de résidence et de charges réelles encourues, ou susceptibles de l'être, à cette occasion (voir l'arrêt de la Cour du 15 janvier 1981, Vutera/Commission, 1322/79, Rec. p. 127, les conclusions de l'avocat général M. Reischl sous l'arrêt Verhaaf/Commission, précité, Rec. p. 2126, et les conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn sous l'arrêt du 18 mars 1982, Burg/Cour de justice, 90/81, Rec. p. 983, 995). Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

- 41 Pour ce qui concerne les frais de déménagement, la défenderesse fait observer que le choix de la requérante, effectué conformément à l'article 15 du régime END, de recevoir un forfait mensuel au titre des frais de voyage, au lieu de se faire rembourser ses frais de déménagement au titre de l'article 16 dudit régime, n'implique pas qu'un déménagement soit demeuré nécessaire lors de son recrutement comme fonctionnaire. La requérante n'aurait d'ailleurs pas apporté la preuve qu'elle avait conservé une résidence à Madrid justifiant le remboursement d'un tel déménagement, qu'elle a effectué un déménagement à Bruxelles ou qu'elle a exposé les frais y afférents. En particulier, elle n'aurait pas introduit les devis dont l'approbation préalable est prévue par l'article 9 de l'annexe VII.
- 42 Quant aux indemnités journalières, la défenderesse souligne que les arrêts Louwage/Commission, Mouzourakis/Parlement et Vienne/Parlement, précités, invoqués par la requérante, visent spécifiquement le cas où la personne concernée s'est trouvée dans la nécessité de maintenir deux résidences simultanément. Tout en précisant que c'est le changement de résidence qui justifie le versement de l'indemnité journalière, et non pas le fait de maintenir deux résidences en permanence, la Commission souligne que la requérante n'a pas rapporté la preuve qu'elle a eu à maintenir deux résidences.
- 43 En référence à l'arrêt Parlement/Vienne, précité, la Commission considère que celui-ci exige un changement de résidence physique, condition qui ne serait pas remplie en l'espèce étant donné que la requérante a cessé d'habiter à son «ancienne résidence» au mois de mai 1991, date à laquelle elle s'est installée à Bruxelles pour se conformer à l'article 7, paragraphe 7, du régime END. En tout état de cause, l'arrêt Parlement/Vienne devrait être limité dans son application aux seules indemnités journalières. A la différence de ces indemnités, l'octroi de toutes les autres prestations dépendrait de la preuve de frais réellement exposés.

*Appréciation du Tribunal*

Sur les indemnités journalières

- 44 L'article 71 du statut dispose que, 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.
- 45 L'article 10, paragraphe 1, de l'annexe VII dispose que le fonctionnaire qui justifie être tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut a droit à une indemnité journalière, dont le montant et la durée sont précisés. Pour un fonctionnaire stagiaire, la durée de l'octroi de cette indemnité est normalement la durée du stage augmentée d'un mois (voir l'article 10, paragraphe 2).
- 46 L'article 20 du statut dispose que 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.
- 47 Selon l'arrêt Parlement/Vienne, précité (point 21), pour déterminer si le fonctionnaire a été «tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut», au sens de l'article 10 de l'annexe VII, la résidence dont il faut tenir compte est celle où l'intéressé maintient le centre de ses intérêts. Pour avoir droit aux indemnités journalières, il suffit qu'il ne puisse pas continuer d'habiter à cette ancienne résidence. Une telle interprétation s'impose parce que l'objectif des indemnités journalières est de compenser les inconvénients nés du rapport d'emploi précaire de l'intéressé.

- 48 Selon une jurisprudence constante, pour déterminer le lieu où l'intéressé a fixé, avec la volonté de lui conférer un caractère stable, le centre permanent ou habituel de ses intérêts, il importe de tenir compte de tous les éléments constitutifs de celui-ci (voir par analogie l'arrêt Magdalena Fernández/Commission, précité, points 22 et 23). La résidence dont il faut tenir compte n'est donc pas forcément celle qu'occupait le fonctionnaire juste avant sa nomination (voir les conclusions de l'avocat général M. Léger sous l'arrêt Parlement/Vienne, précité, Rec. p. 2443, point 25).
- 49 Dans ses mémoires écrits, la requérante a fait valoir qu'elle avait sa résidence principale à Madrid lors de sa nomination en tant que fonctionnaire stagiaire (requête, points 17 et 42). Elle n'a pas allégué devant le Tribunal qu'elle avait une résidence à Albacete, où habitaient ses parents.
- 50 La seule résidence à Madrid identifiée par la requérante, en réponse aux questions du Tribunal, est celle située au 26 de la calle Iriarte. Or, la requérante a déclaré que, lors de son détachement à la Commission, en 1991, elle a mis cet appartement à la disposition d'une collègue et que le bail de l'appartement est venu à expiration en mars ou avril 1993.
- 51 Il s'ensuit que la requérante n'avait pas de résidence à Madrid lors de son recrutement en tant que fonctionnaire stagiaire le 16 février 1994.
- 52 En revanche, à la date du 16 février 1994, la requérante occupait un appartement, rue Américaine 88 à Bruxelles, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1991, soit depuis deux ans et demi, au titre d'un contrat de bail ayant pour objet un appartement non meublé. Même s'il est vrai que, avant sa nomination comme fonctionnaire stagiaire, la situation de la requérante était précaire, notamment en ce que a) son détachement était prévu jusqu'au 15 février 1994 et b) son contrat de bail venait à échéance le 30 avril 1994, force est de constater que, en l'espèce, la requérante n'a pas établi l'existence d'une résidence autre que sa résidence bruxelloise.

- 53 Dans ces circonstances le Tribunal constate que, lors de sa nomination comme fonctionnaire stagiaire, la requérante n'a pas été tenue de changer de résidence pour se conformer aux obligations de l'article 20 du statut, au sens de l'article 10, paragraphe 1, de l'annexe VII.
- 54 Le fait que la requérante ait gardé certains liens avec l'Espagne, notamment en ce que a) elle avait un lien d'emploi avec le ministère des Affaires sociales espagnol, b) elle a rempli ses obligations civiques et fiscales en Espagne, c) pendant son détachement elle y est retournée, soit à Madrid, soit à Barcelone, où séjournait son fiancé (la grande majorité des billets d'avion produits par la requérante concernent des vols pour Barcelone), et d) elle a déménagé certains de ses effets personnels chez ses parents à Albacete après l'échéance du bail de son appartement à Madrid, ne suffit donc pas à établir que la requérante a dû «changer de résidence» au sens de l'article 10, paragraphe 1, de l'annexe VII, dès lors qu'elle n'est pas en mesure d'établir que, lors de sa nomination, elle avait maintenu en Espagne une résidence physique en un lieu précis.
- 55 Cette analyse est conforme à la finalité de l'article 10, paragraphe 1, de l'annexe VII, qui vise à compenser les frais et les inconvénients occasionnés notamment par la situation précaire d'un fonctionnaire stagiaire qui est obligé de résider provisoirement à son lieu d'affectation tout en gardant, également à titre provisoire, sa résidence antérieure (voir l'arrêt Mouzourakis/Parlement, précité, point 9, et l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 1992, Benzler/Commission, T-63/91, Rec. p. II-2095, point 20). En effet, la requérante n'a pas gardé sa résidence antérieure et n'a pas fait état d'autres frais liés à sa situation précaire. En l'espèce, la justification de l'octroi des indemnités journalières à la requérante fait donc défaut (voir, par analogie, l'arrêt Benzler/Commission, précité, point 21).
- 56 C'est donc à juste titre que la Commission a refusé d'accorder le bénéfice des indemnités journalières à la requérante.

## Sur l'indemnité d'installation

- 57 L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'annexe VII prévoit qu'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 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.
- 58 Cette disposition prévoit donc que, pour avoir droit à l'indemnité d'installation, le fonctionnaire doit remplir l'une des deux conditions alternatives suivantes, à savoir soit remplir les conditions pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement, soit justifier avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut.
- 59 L'indemnité de dépaysement à laquelle se réfère l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII est accordée, conformément à l'article 4, sous a), de cette annexe, au fonctionnaire qui n'a pas et n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation et qui n'a 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 européen dudit État. Pour l'application de cette disposition, les situations résultant de services effectués pour un autre État ou une organisation internationale ne sont pas à prendre en considération. Selon la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, cette indemnité vise notamment à compenser les inconvénients auxquels est exposé un fonctionnaire qui ne peut pas être considéré comme ayant établi un lien durable avec le pays d'affectation avant sa nomination (voir l'arrêt du Tribunal du 22 mars 1995, Lo Giudice/Parlement, T-43/93, RecFP p. II-189, point 36).
- 60 Il est constant, en l'espèce, que la requérante bénéficie de l'indemnité de dépaysement qui lui a été accordée par une décision de la Commission devenue définitive.

- 61 Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'il découle du libellé même de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII que la requérante a droit à l'indemnité d'installation. L'argument de la Commission selon lequel, pour bénéficier d'un tel droit, le fonctionnaire doit de surcroît démontrer qu'il a été tenu de changer de résidence aurait pour effet de réduire l'alternative prévue par le législateur communautaire à un seul cas de figure, à l'encontre du libellé clair de l'article 5, paragraphe 1. En effet, si l'intéressé devait toujours démontrer qu'il a été «tenu de changer de résidence», les termes «qui remplit les conditions pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement», à l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII, deviendraient superflus.
- 62 Quant à l'argument de la Commission selon lequel l'intéressé doit au moins démontrer l'existence de «frais réels», le Tribunal rappelle d'abord que l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII prévoit une prestation de caractère forfaitaire. Lorsque son installation est établie, le fonctionnaire n'est pas tenu de démontrer l'existence de dépenses effectives (arrêt du Tribunal du 30 janvier 1990, Yorck von Wartenburg/Parlement, T-42/89, Rec. p. II-31, points 21 à 23). Cette conclusion n'est pas infirmée par l'arrêt Verhaaf/Commission, précité, ni par les conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn sous l'arrêt Burg/Cour de justice, précitées, lequel concernait des circonstances exceptionnelles, analogues à un abus de droit.
- 63 Le Tribunal relève, par ailleurs, que l'indemnité d'installation est accordée à un fonctionnaire titularisé et non pas à un fonctionnaire stagiaire (voir l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, paragraphe 3, premier alinéa, et paragraphe 5). Il s'ensuit que, dans le cas le plus fréquent, celui d'un fonctionnaire stagiaire qui est ensuite titularisé, l'intéressé s'est déjà «installé», au moins provisoirement, à son lieu d'affectation aux fins de respecter ses obligations au titre de l'article 20 du statut. L'indemnité d'installation vise donc à 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 (voir l'arrêt Verhaaf/Commission, précité, point 18). Dans ces circonstances, le Tribunal considère qu'il est raisonnable de supposer qu'un fonctionnaire qui est ainsi tenu d'établir une résidence stable encourra certains frais supplémentaires, notamment en vue de l'aménagement d'un logement approprié pour un séjour à long terme, qu'il ne devait pas exposer aussi longtemps que sa situation restait précaire.

- 64 En l'espèce, le Tribunal considère que la situation de la requérante correspond à la finalité de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII. Même si elle n'a pas eu à «changer de résidence», ni à déménager de son pays d'origine, lors de sa titularisation, elle s'est trouvée en devoir d'établir une résidence stable à son lieu d'affectation, alors que, jusqu'alors, se trouvant dans une situation précaire, elle n'avait eu à y établir qu'une résidence provisoire.
- 65 Enfin, le Tribunal considère que l'article 5, paragraphe 3, de l'annexe VII ne peut être interprété comme exigeant la preuve d'un «changement de résidence», comme l'a fait valoir la Commission, pour les raisons déjà exposées au point 61, ci-dessus. En effet, le Tribunal considère que l'article 5, paragraphe 3, de l'annexe VII exige simplement la preuve que le fonctionnaire et, le cas échéant, sa famille, sont installés à son lieu d'affectation, c'est-à-dire qu'ils y habitent.
- 66 La décision litigieuse doit donc être annulée dans la mesure où elle refuse d'octroyer à la requérante l'indemnité d'installation prévue à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de l'annexe VII.
- 67 La requérante a également demandé que la Commission soit condamnée à lui payer ladite indemnité majorée d'intérêts moratoires calculés au taux de 8 % l'an depuis le jour de leur exigibilité. La Commission n'ayant pas contesté le taux d'intérêt demandé, et le Tribunal statuant, en la matière, avec compétence de pleine juridiction (article 91, paragraphe 1, du statut), il convient de faire droit à cette demande.

#### Sur le remboursement des frais de déménagement

- 68 L'article 9, paragraphe 1, de l'annexe VII dispose que les dépenses effectuées pour le déménagement du mobilier personnel sont remboursées au fonctionnaire qui se trouve obligé de déplacer sa résidence pour se conformer aux dispositions de

l'article 20 du statut et qui n'aurait pas bénéficié par ailleurs d'un remboursement des mêmes frais. Ce remboursement est effectué dans les limites d'un devis préalablement approuvé et doit être effectué par le fonctionnaire titulaire dans l'année suivant l'expiration de la période de stage (voir les conclusions de l'avocat général M. Léger sous l'arrêt Parlement/Vienne, précitées, point 31).

69 Le Tribunal estime que la finalité de cette prestation est de permettre au fonctionnaire de supporter les frais du déménagement de son ancienne résidence à son lieu d'affectation. A la différence des dispositions concernant certaines autres prestations visées par l'annexe VII, notamment l'indemnité journalière et l'indemnité d'installation, l'article 9 de l'annexe VII prévoit uniquement le remboursement des frais effectivement encourus, selon devis préalablement approuvé.

70 Afin de déterminer si la requérante a été «obligé[e] de déplacer sa résidence pour se conformer aux dispositions de l'article 20 du statut», au sens de l'article 9 de l'annexe VII, il convient d'appliquer par analogie l'approche adoptée par la Cour au point 21 de l'arrêt Parlement/Vienne, précité, quant à la signification de l'expression «être tenu de changer de résidence» dans le contexte des indemnités journalières prévues par l'article 10 de l'annexe VII. En effet, malgré la légère différence entre le libellé de ces deux dispositions, qui n'existe d'ailleurs pas dans toutes les versions linguistiques, il convient de leur donner la même interprétation.

71 Pour les raisons déjà exposées aux points 49 à 53, ci-dessus, le Tribunal considère que la requérante n'a pas été tenue de «déplacer sa résidence» au sens de l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe VII, faute d'avoir maintenu une résidence physique dans son pays d'origine, et que, par conséquent, elle n'a pas droit au remboursement des frais de déménagement. En effet, bien que le texte du statut permette au Tribunal de reconnaître à la requérante le droit à l'indemnité d'installation (voir points 61 à 64 ci-dessus), ce même texte ne permet pas au Tribunal de lui reconnaître, dans les mêmes circonstances de fait, le droit au remboursement des frais de déménagement. A la différence notamment de la situation du requérant dans l'arrêt rendu ce jour par le Tribunal, Gammeltoft/Commission (T-132/95, RecFP p. II-1631), la requérante n'a pas été en mesure d'établir, en l'espèce, que, lors de sa nomination en tant que fonctionnaire, elle avait conservé une ancienne résidence dans son pays d'origine.

- 72 Par conséquent, c'est à juste titre que la Commission a refusé à la requérante le remboursement des frais de déménagement.

#### Sur le lieu de recrutement

- 73 Selon l'article 7, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII, le fonctionnaire a droit au remboursement de ses frais de voyage, pour lui-même, son conjoint et les personnes à sa charge qui vivent effectivement sous son toit, à l'occasion de l'entrée en fonctions «du lieu de recrutement au lieu d'affectation». Ce remboursement est calculé selon les dispositions de l'article 7, paragraphe 2.

- 74 L'article 8, paragraphe 1, de l'annexe VII dispose que le fonctionnaire a droit, une ou deux fois par année civile selon le cas, au paiement forfaitaire des frais de voyage du lieu d'affectation au lieu d'origine tel que défini à l'article 7, paragraphe 3. Aux termes dudit 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.

- 75 L'article 2, paragraphes 1 et 2, des DGE relatives à l'application de l'article 7, paragraphe 3, tel que modifié avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1988 (*Informations administratives* n° 548 du 1<sup>er</sup> février 1988), se lit comme suit:

«1. Lors de l'entrée en fonctions du fonctionnaire, le lieu d'origine de celui-ci est présumé être le lieu de recrutement.

A la demande du fonctionnaire présentée dans un délai d'un an suivant son entrée en service et sur la base de pièces justificatives, son lieu d'origine est fixé au centre de ses intérêts, si ce dernier ne coïncide pas avec le lieu de recrutement.

2. Pour l'application de la présente décision, on entend:

- par lieu de recrutement, l'endroit où le fonctionnaire avait sa résidence habituelle lors de son recrutement. Ne peuvent être considérées comme

résidence habituelle les résidences provisoires, notamment pour études, service militaire, stages, tourisme;

– par centre d'intérêts, le lieu où le fonctionnaire conserve:

a) ses attaches principales de nature familiale représentées, sauf cas exceptionnel dûment motivé, par, au choix du fonctionnaire,

1. ses père et mère, ou l'un d'eux; ou à défaut par ses grands-parents ou l'un d'eux; ou à défaut ses beaux-parents ou l'un d'eux; ou à défaut ses frères et soeurs;

ou

ses enfants, ou l'un ou plusieurs de ses enfants;

ou

2. le domicile des époux [...]

b) des attaches patrimoniales représentées par des biens immobiliers bâtis;

c) ses intérêts essentiels de nature civique aussi bien actifs que passifs.»

<sup>76</sup> Pour les motifs déjà indiqués, le Tribunal considère que lors de son recrutement la requérante n'avait pas d'autre résidence que celle située rue Archimède 88 à Bruxelles. Celle-ci doit donc être considérée comme étant sa résidence habituelle au sens de l'article 2, premier alinéa, des DGE précitées. En effet, même si cette résidence était provisoire, la requérante n'a pas rapporté la preuve de l'existence d'une autre résidence réunissant les caractéristiques permettant de la considérer comme étant sa résidence habituelle, au sens de cette disposition, lors de son recrutement comme fonctionnaire stagiaire.

<sup>77</sup> Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission a fixé le lieu de recrutement de la requérante à Bruxelles.

## Sur les dépens

- 78 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels. Toutefois, l'article 88 du règlement de procédure dispose que dans les litiges entre les Communautés et leurs agents les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci, sans préjudice des dispositions de l'article 87, paragraphe 3, deuxième alinéa.
- 79 Chacune des parties ayant succombé sur certains chefs, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste application de ces dispositions en décidant qu'un tiers des dépens de la requérante seront supportés par la Commission, la requérante supportant deux tiers de ses propres dépens. La Commission supportera ses propres dépens, conformément à l'article 88 du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **La décision de la Commission du 12 avril 1994 est annulée, dans la mesure où elle refuse d'octroyer à la requérante le bénéfice de l'indemnité d'installation prévue par l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut.**

- 2) **La Commission est condamnée à payer ladite indemnité à la requérante, majorée d'intérêts moratoires au taux de 8 % l'an à partir de la date à laquelle celle-ci était due conformément à l'annexe VII du statut.**
- 3) **Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 4) **La Commission supportera ses propres dépens et le tiers des dépens de la requérante. La requérante supportera les deux tiers de ses propres dépens.**

Kirschner

Bellamy

Kalogeropoulos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1996.

Le greffier  
H. Jung

Le président  
H. Kirschner