

## QUATRE-VINGT-DIXIÈME SESSION

**Affaires Bals et consorts**  
**Affaire Pelsmaekers**

**Jugement n° 2003**

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées, le 26 novembre 1999, par M. Steven Pelsmaekers et le 28 novembre 1999 par M. Peter Bals, M. Jan Bellen, M. Patrick Bout, M. Dirk Ceyskens, M. Frédéric Deleau, M. Ralf Erdmann, M. Dietmar Gorny, M. Francis Loyens, M. Jean Mangelschots, M<sup>me</sup> Raymonde Massa, M. Peter Matern, M<sup>me</sup> Josette Noelmans, M. Etienne Poelmans, M. Michael Ramus, M. Silvio Scharte, M. Hubert Verheyen, M. Bert Verstappen et M<sup>me</sup> Renilde Wijnants, les réponses d'Eurocontrol du 10 mars 2000, les répliques des requérants du 19 mai et les dupliques de l'Agence en date du 25 août 2000;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Sous le titre «Remboursement de frais», l'article 70 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht dispose ce qui suit :

«Dans les conditions fixées par un règlement du Directeur Général, l'agent 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.»

Le Règlement d'application n° 8 du Statut administratif du personnel, relatif aux remboursements de frais, prévoyait à son article premier, paragraphe 1, tel qu'applicable au moment des faits que :

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

En vertu de l'article 20 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht,

«L'agent 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.»

Les requérants sont entrés au service d'Eurocontrol à des dates qui s'étalent entre 1971 et 1994 et sont tous en poste à Maastricht. Quelque temps après leur titularisation respective, ils auraient réclamé à l'administration le formulaire leur permettant de demander à bénéficier de l'indemnité d'installation mais se seraient vu répondre qu'ils n'avaient pas droit à cette indemnité.

Par la suite, après avoir reçu le formulaire en question, chaque requérant le remplit et l'adressa à l'administration, dans le courant du mois de février 1999 ou au début du mois de mars 1999, en l'accompagnant d'une demande officielle identique de paiement de l'indemnité d'installation. N'ayant pas reçu de réponse, ils déposèrent chacun une réclamation identique auprès du Directeur général dans le courant du mois de juillet 1999. Saisie de l'affaire, la Commission paritaire des litiges rendit un avis collectif négatif le 5 août 1999, au motif que les demandes des

agents étaient tardives par rapport à la date de leur titularisation et qu'il en allait de même de leurs réclamations. La Commission ajouta que, selon elle, l'ensemble des actions constituait juridiquement une «réclamation» contre le refus initial de l'administration d'accorder aux requérants l'indemnité en question, lequel avait alors été exprimé sous la forme d'un refus de leur faire parvenir le formulaire adéquat. Par lettres du 19 août 1999, le directeur des ressources humaines informa les requérants que le Directeur général souscrivait à cet avis. Ce dernier estimait en effet que l'action des requérants ne constituait pas une «demande» au titre de l'article 91, paragraphe 1, des Conditions générales d'emploi mais une réclamation au titre de l'article 91, paragraphe 2, laquelle était dès lors tardive. De plus, le Directeur général considérait que la réclamation n'était pas fondée dans la mesure où les requérants n'avaient exposé aucuns frais d'installation. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants font valoir que les textes applicables ne prévoient aucun délai pour introduire une demande. Etant donné que la forclusion ne se présume pas, c'est sans le moindre fondement juridique que la Commission paritaire des litiges a estimé que leurs demandes étaient irrecevables car tardives. Qui plus est, un autre fonctionnaire, M. C., a demandé l'indemnité d'installation six ans après sa titularisation et se l'est vu accorder.

Ils soulignent que leur demande formelle et officielle de paiement de l'indemnité d'installation n'a été présentée qu'au moment de la réception du formulaire, c'est-à-dire dans le courant des mois de février et mars 1999. Leur demande ne peut dès lors être requalifiée de «réclamation à l'encontre du refus de l'Administration de leur donner le formulaire ... au moment de leur titularisation».

Sur le fond, les requérants avancent trois moyens. Premièrement, Eurocontrol a violé l'article premier du Règlement d'application n° 8 du Statut administratif. Ils indiquent que, par note de service n° 11/99 du 17 août 1999, l'article en question a été modifié en ce sens que l'indemnité d'installation serait depuis lors due, non plus au fonctionnaire qui remplit les conditions pour bénéficier de l'allocation de dépaysement, mais uniquement à celui qui justifie avoir été tenu de changer de résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du Statut. Mais, ayant introduit leur demande bien avant le 17 août 1999, les requérants tombent sous l'empire de l'ancien article premier dudit règlement qui octroie l'indemnité d'installation indifféremment au fonctionnaire titulaire qui remplit les conditions pour bénéficier de l'allocation de dépaysement ou à celui qui justifie avoir été tenu de changer de résidence. Les requérants bénéficiant tous de l'indemnité de dépaysement, ils ont dès lors droit à l'indemnité d'installation, sans de surcroît devoir démontrer qu'ils ont été tenus de changer de résidence ou d'exposer des frais.

Deuxièmement, la défenderesse n'a pas respecté le principe de l'égalité de traitement. Un autre fonctionnaire, le sieur Berger, n'a pas dû changer de résidence au moment de son entrée au service d'Eurocontrol et n'a introduit sa demande de paiement de l'indemnité d'installation que plus de deux ans après son recrutement. L'Agence lui a néanmoins accordé l'indemnité en question malgré l'absence de tout frais d'installation (voir le jugement 1903, affaire Berger).

Troisièmement, la décision du 19 août 1999 n'est pas correctement motivée.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de condamner Eurocontrol à leur payer l'indemnité d'installation majorée d'intérêts à 10 pour cent l'an à compter de leurs demandes officielles respectives et d'accorder, à titre de dépens, 100 000 francs belges à M. Pelsmaekers, ainsi que 150 000 francs à chacun des autres requérants.

C. Dans ses réponses, l'Agence soutient que les requêtes sont irrecevables. Soit les requérants se sont trouvés «quelque temps après leur titularisation» en présence d'un refus de leur accorder l'indemnité d'installation (comme ils le prétendent), soit ils ont demandé l'indemnité pour la première fois en février ou mars 1999. Dans la première hypothèse, ils ont omis d'introduire des réclamations contre ces refus dans le délai de trois mois prévu à l'article 91, paragraphe 2, des Conditions générales d'emploi; dans la seconde hypothèse, les demandes étaient tardives.

Selon elle, s'il est vrai que le sieur Berger n'a introduit sa demande de paiement de l'indemnité d'installation que deux ans après sa titularisation, la différence par rapport au cas d'espèce est qu'il a exercé une action constante vis-à-vis de l'administration afin d'obtenir satisfaction de sa demande, de manière que la Commission paritaire des litiges a estimé qu'il convenait de lui accorder le bénéfice du doute sur la recevabilité. En revanche, les requérants n'ont pas fait de démarches pendant plusieurs années.

Sur le fond, l'Agence explique que, depuis sa création, elle a toujours refusé le paiement de l'indemnité d'installation aux fonctionnaires et agents percevant l'allocation de dépaysement mais n'ayant pas changé

de résidence. Elle a interprété les textes dans leur contexte selon leur finalité et considéré que, s'agissant d'un remboursement de frais, seuls les fonctionnaires et agents ayant réellement exposé des frais d'installation pouvaient y prétendre. Cette pratique était, par ailleurs, aussi celle des Communautés européennes. Pendant plus de trente-cinq ans, ladite pratique n'a pas fait l'objet de contestation. Ce n'est que dans le cadre de la requête du sieur Berger qu'une récente jurisprudence du Tribunal de première instance des Communautés européennes (Lozano Palacios/Commission) et de la Cour de justice des Communautés européennes (Commission/Lozano Palacios) a été détectée. Il résulte de cette jurisprudence que, suivant les termes des dispositions en vigueur aux Communautés (identiques au libellé de l'article premier du Règlement n° 8 précité), l'indemnité d'installation est due au bénéficiaire d'une allocation de dépaysement sans que celui-ci soit tenu de démontrer à cet égard l'existence de dépenses effectives. Certes, les arrêts susmentionnés font une interprétation littérale de l'article premier, paragraphe 1, du Règlement n° 8 qui, appliquée aux cas des requérants qui perçoivent l'allocation de dépaysement malgré le fait qu'ils n'aient pas effectivement changé de résidence, résulterait dans l'allocation de l'indemnité d'installation. Toutefois, la défenderesse maintient qu'une telle interprétation ne reflète pas l'esprit ni la finalité de la disposition en cause.

La défenderesse prétend que, contrairement à ce qu'allèguent les requérants, les réponses du 19 août à leurs demandes de février et mars 1999 ainsi qu'à leurs réclamations de juillet 1999 sont suffisamment motivées. Elle pouvait parfaitement considérer que les demandes des requérants constituaient en réalité des réclamations, étant donné que ces derniers affirment eux-mêmes que l'administration leur avait refusé à l'origine le paiement de l'indemnité d'installation. De plus, les lettres du 19 août 1999 se réfèrent explicitement à l'avis motivé du 5 août 1999 de la Commission paritaire des litiges que le Directeur général a fait sien.

D. Dans leurs répliques, les requérants soulignent que, dans le cas du sieur Berger, la Commission a rendu son avis, et le Directeur général pris sa décision, sur la base de la jurisprudence exprimée dans l'arrêt Lozano Palacios/Commission. Eurocontrol reconnaît donc qu'elle a fait sienne cette jurisprudence.

Ils font observer que la défenderesse ne répond pas aux arguments tirés du cas de M. C.

Ils ne voient pas en quoi le fait que le sieur Berger ait mené une «action constante vis-à-vis de l'administration» aurait pu repousser le délai de réclamation qui est d'ordre public.

E. Dans ses dupliques, Eurocontrol conteste avoir fait sienne la jurisprudence qui l'a conduite à accorder l'indemnité d'installation au sieur Berger.

Elle explique que, si l'indemnité en question n'est pas accordée aux requérants, c'est à titre principal en raison de la tardiveté de leurs démarches. L'argument de l'absence de frais d'installation n'est invoqué qu'à titre subsidiaire.

Elle affirme que l'attribution de l'indemnité d'installation à M. C. presque six ans après sa titularisation est le résultat d'une erreur administrative. Elle signale toutefois qu'à la différence des requérants l'intéressé avait dû changer de résidence.

#### CONSIDÈRE :

1. Les requérants sont tous des agents d'Eurocontrol, en poste à Maastricht, qui ont demandé en février ou en mars 1999 le versement de l'indemnité d'installation prévue par l'article 70 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht et par l'article premier, paragraphe 1, du Règlement n° 8 relatif aux remboursements de frais dans sa rédaction alors en vigueur. Ils s'estimaient en effet en droit de prétendre à cette indemnité après avoir appris qu'un de leurs collègues, qui se trouvait dans une situation identique à la leur, en avait obtenu le bénéfice. L'Organisation ayant gardé le silence sur ces demandes, les intéressés déposèrent des réclamations en invoquant l'article 91 des Conditions générales d'emploi, mais la Commission paritaire des litiges, saisie du différend, estima dans son avis du 5 août 1999 que ces réclamations, présentées de nombreuses années après la titularisation des agents demandeurs, étaient tardives. La Commission déclara en effet que le cas des demandeurs était différent de celui de l'agent qui avait obtenu satisfaction car leurs demandes étaient «très tardives par rapport à la date de leur titularisation qui remont[ait] dans certains cas à 27 ans en arrière» et que leurs réclamations étaient donc irrecevables. La Commission ajouta que, «Pour des raisons liées au principe de la sécurité juridique qui doit régir les relations entre l'Organisation et son personnel, il n'est pas envisageable

de relever les personnes concernées de cette forclusion, dont l'application par le Tribunal est d'ailleurs d'ordre public.»

2. Le directeur des ressources humaines fit connaître aux intéressés par des décisions du 19 août 1999 que, conformément à la recommandation de la Commission paritaire des litiges, le Directeur général avait rejeté leurs réclamations comme étant frappées de forclusion et, par suite, irrecevables. Ces décisions sont attaquées devant le Tribunal de céans par dix-neuf agents dont les requêtes doivent être jointes.

3. Le principal problème posé par ces affaires concerne la recevabilité de réclamations dirigées contre le refus d'allouer une indemnité liée à l'installation des agents dans leurs fonctions et présentées de nombreuses années après la titularisation de ces derniers.

4. Les requérants rappellent que, selon une jurisprudence constante, la forclusion ne se présume pas car elle constitue un mode d'extinction des obligations. Ils ajoutent qu'en l'espèce les délais n'ont en tout état de cause commencé à courir à leur égard qu'à partir de la date à laquelle l'administration leur a remis pour la première fois un formulaire de demande de l'indemnité d'installation. Ils se prévalent enfin du fait que deux de leurs collègues se trouvant dans des situations analogues à la leur ont obtenu le bénéfice de l'indemnité et que le principe de l'égalité de traitement doit conduire à leur accorder le même avantage.

5. La défenderesse fait au contraire observer que le principe de stabilité des situations juridiques s'oppose à ce que l'on admette des demandes qui ont été présentées entre deux ans et quatre mois et vingt-sept ans et six mois après la date de la titularisation des intéressés, date à laquelle se seraient ouverts les droits dont ils se prévalent si du moins leur argumentation était fondée. A supposer qu'un refus leur ait été opposé à l'époque de leur titularisation, il leur appartenait d'introduire une réclamation dans le délai de trois mois prévu à l'article 91, paragraphe 2, des Conditions générales d'emploi.

6. Le Tribunal ne peut que constater que les requérants admettent eux-mêmes que, quelque temps après leur titularisation, ils ont invité l'administration à leur remettre un formulaire pour la demande de paiement de l'indemnité d'installation et qu'ils se sont entendus répondre qu'ils n'avaient pas droit à cette indemnité dans la mesure où leur entrée en fonctions ne leur avait pas occasionné de dépenses d'installation. Pour contestables que soient les réponses ainsi apportées aux demandes qui étaient présentées -- dans des délais d'ailleurs normaux par rapport à la titularisation des intéressés --, elles constituaient bien des décisions qui auraient pu être contestées dans le délai de trois mois prévu à l'article 91, paragraphe 2, des Conditions générales d'emploi, aux termes duquel :

«Toute personne visée aux présentes dispositions peut saisir le Directeur Général d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que le Directeur Général ait pris une décision, soit qu'il se soit abstenu de prendre une mesure imposée par celles-ci. La réclamation doit être introduite dans un délai de trois mois. Ce délai court :

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

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

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

Le Directeur Général notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation. A l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 92.»

Faute d'avoir été contestées en temps utile, ces décisions sont devenues définitives, et les intéressés n'étaient pas recevables à les remettre en question en remplissant de nombreuses années plus tard des formulaires de demande et en sollicitant l'annulation des décisions leur refusant implicitement le bénéfice de l'indemnité d'installation à laquelle ils pouvaient avoir droit du fait de leur affectation à Maastricht.

La Commission paritaire des litiges a eu raison d'invoquer le «principe de la sécurité juridique qui doit régir les relations entre l'Organisation et son personnel» et de noter qu'il n'était «pas envisageable de relever les personnes

concernées de cette forclusion, dont l'application par le Tribunal est d'ailleurs d'ordre public». Le fait qu'un agent ait, par mesure gracieuse, obtenu le bénéfice de ladite indemnité et qu'un autre agent l'ait obtenu à la suite d'une erreur n'est, par lui-même, pas de nature à relever les requérants de la forclusion dont étaient frappés leurs demandes.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 10 novembre 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 2001.

Michel Gentot

Mella Carroll

James K. Hugessen

Catherine Comtet