

## TRENTE-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire BREUCKMANN

#### Jugement No 270

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par le sieur Breuckmann, Elmar, le 6 mai 1975, la réponse de l'Organisation, en date du 11 juin 1975, la réplique du requérant, en date du 8 juillet 1975, et la duplique de l'Organisation, en date du 12 septembre 1975;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 70 et 87 à 93 du Statut du personnel de l'Agence Eurocontrol, et les règlements d'application du Statut no 7 et no 8;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale suggérée par le requérant n'ayant pas été jugée nécessaire par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. Le sieur Breuckmann, de nationalité allemande, a été engagé comme fonctionnaire de l'Agence Eurocontrol, au grade de Chef de Division, par une décision du 4 décembre 1969, avec effet au 15 avril 1969. Le requérant est père d'un enfant né le 22 juillet 1964; son épouse, depuis plusieurs années, avait été autorisée par le juge allemand à vivre séparément avec l'enfant; le divorce a été prononcé le 23 janvier 1975. La requête porte sur deux points différents mais tous deux ayant trait au fait que l'intéressé, d'une part, son ex-épouse et son enfant, d'autre part, habitent en des lieux géographiques distincts; ils se rapportent, l'un, au remboursement des frais de voyage pour congé annuel, l'autre, au bénéfice du taux supérieur de l'allocation scolaire.

B. En ce qui concerne le remboursement des frais de voyage pour congé annuel, l'Administration ayant appris que l'épouse du requérant avait été autorisée par le juge à résider avec l'enfant à Salzbourg, lieu d'origine du fonctionnaire, a, par une lettre du 3 décembre 1973 signée du Directeur du Personnel et de l'Administration, refusé de verser au sieur Breuckmann, au titre de l'année 1973, les frais de voyage prévus à l'article 4 du règlement no 8 pour l'épouse et l'enfant. Par une lettre du 2 janvier 1974, le requérant a argué que la décision prise s'inspirait d'une directive interne des Communautés européennes sans valeur juridique à l'Agence et qui, d'ailleurs, ne s'appliquait qu'au cas de divorce ou de séparation judiciaire assimilable au divorce, alors que lui-même et sa femme faisaient l'objet d'une séparation "provisoire" prononcée par un tribunal allemand; le 9 janvier 1974, le Directeur du Personnel a rejeté cette argumentation en se fondant sur les termes mêmes de l'article 4 du règlement no 8. L'intéressé a alors, le 28 février 1974, adressé une réclamation au Directeur général à laquelle il n'a pas été donné suite. Le 25 septembre 1974, le sieur Breuckmann a introduit une demande de remboursement des frais de voyage pour l'année 1974; cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet en ce qui concernait l'épouse et l'enfant pour les mêmes raisons que celles exposées par le Directeur du Personnel le 9 janvier 1974.

C. En ce qui concerne le paiement du taux supérieur de l'allocation scolaire, le sieur Breuckmann, qui ne percevait pour son fils que le taux inférieur de l'allocation scolaire, a, par une lettre du 21 février 1974, demandé, conformément au deuxième paragraphe de l'article 3 du règlement no 7, le taux supérieur de l'allocation scolaire prévu pour l'enfant allant à l'école "en dehors de la résidence du chef de famille". Par une note du 5 avril 1974, le Directeur du Personnel a accédé à la demande du requérant qui obtint le taux supérieur à compter du 1er avril 1974 jusqu'au 30 juin de la même année. Avec effet au 1er juillet 1974, les mots "en dehors de la résidence du chef de famille" ont été remplacés par les mots "en dehors du lieu du foyer familial". Le requérant a donc été informé par une lettre du 25 juin 1974 de la décision de ne lui verser, en application de la nouvelle réglementation, que le taux simple de l'allocation scolaire. L'intéressé a contesté cette décision par une lettre en date du 25 juillet 1974 adressée au Directeur du Personnel. Une instruction du 6 août 1974 a précisé que "le lieu du foyer familial est le lieu de résidence du père ou de la mère", ce qui a été confirmé au sieur Breuckmann dans une lettre du 2 décembre 1974 par le Directeur du Personnel.

D. Le 12 décembre 1974, le requérant a adressé une réclamation au Directeur général contre les décisions suivantes du Directeur du Personnel et de l'Administration : décision du 1er octobre 1974 concernant le refus de paiement des frais de congé annuel pour l'épouse et l'enfant au titre de l'année 1974; décision du 2 décembre 1974 concernant la

suppression du versement du taux supérieur de l'allocation scolaire à compter du 1er juillet 1974. Aucune réponse n'étant parvenue au sieur Breuckmann de la part de l'Administration à la date du 6 mai 1975, celui-ci s'est pourvu devant le Tribunal de céans par une requête portant la même date.

E. Dans sa requête, en ce qui concerne les frais de voyage, le sieur Breuckmann fait valoir que l'article 4 du règlement no 8 a reçu dans son cas une interprétation erronée; alors que l'Agence prétend que seuls les frais exposés sont remboursables, il affirme, lui, que le texte réglementaire parle de paiement forfaitaire, ce qui, à ses yeux, signifie que l'on attribue un pécule forfaitaire au fonctionnaire et à sa famille "en lui laissant le libre choix d'effectuer ce voyage ou non". Le requérant fait en outre remarquer que depuis sa séparation avec sa femme en 1971, il a, de même que sa femme et son fils, effectué de bien plus nombreux voyages que ce n'aurait été le cas normalement entre Bruxelles et Salzbourg et entre Salzbourg et Bruxelles.

F. En ce qui concerne l'octroi du taux supérieur de l'allocation scolaire, dont le requérant a été privé à partir du changement intervenu le 1er juillet 1974 dans les dispositions réglementaires pertinentes (règlement no 7), l'intéressé estime que même une interprétation littérale du nouveau texte justifie le paiement du tarif supérieur de l'allocation scolaire : un enfant, déclare-t-il, qui réside chez sa mère mais qui est nourri par son père n'a plus un seul foyer familial; il a un foyer familial chez sa mère et chez son père avec lequel il réside périodiquement; si le père est fonctionnaire, c'est le foyer du père qui doit faire foi; vu que l'enfant est à l'école à la résidence de sa mère, la réalité est qu'il est éloigné du foyer familial de son père.

G. Le sieur Breuckmann formule ses conclusions de la manière suivante en demandant à ce qu'il plaise au Tribunal : 1) de déclarer la requête recevable; 2) d'annuler toutes les décisions non définitives du Directeur du Personnel, notamment : a) la décision du 1er octobre 1974; b) celle du 3 décembre 1973; c) celle du 9 janvier 1974; d) celle du 2 décembre 1974; 3) en ce qui concerne le remboursement des frais de voyage pour congé annuel : a) de condamner la partie adverse à payer pour l'année 1974 les frais de voyage du requérant tels que prévus à l'article 4 du règlement no 8 relatif au remboursement des frais; b) éventuellement de condamner la partie adverse à payer les frais indiqués ci-dessus pour l'année 1973; c) de constater qu'à partir de l'année 1975 la partie adverse est obligée de payer des frais de voyage, pour congé annuel pour le fils du requérant pour la période durant laquelle il est à la charge de celui-ci; 4) en ce qui concerne l'allocation scolaire : a) de condamner la partie adverse à payer à partir du 1er avril 1971 l'allocation scolaire prévue à l'article 3 du règlement no 7 relatif à la rémunération, déduction faite du montant payé pour 1974; b) de constater que le tarif spécial de cette allocation sera appliqué à l'enfant pendant les périodes durant lesquelles il est à la charge de son père mais réside chez sa mère; 5) de condamner la partie adverse à rembourser au requérant toutes les dépenses.

H. Dans ses observations, l'Agence constate que les conclusions de la requête sont beaucoup plus larges que l'objet de la réclamation et déclare que toutes les conclusions de la requête qui n'ont pas fait l'objet d'une réclamation préalable sont irrecevables. L'organisation défenderesse voit une autre cause d'irrecevabilité dans le fait que le requérant demande au Tribunal de statuer pour l'avenir. L'Agence estime enfin que la requête est irrecevable en ce que les délais n'ont pas été respectés. En ce qui concerne les frais de voyage pour congé annuel de l'épouse et de l'enfant - déclare l'Agence -, une réclamation a été faite auprès du Directeur général le 28 février 1974; cette réclamation n'ayant été suivie d'aucune réponse, la décision implicite de rejet était acquise le 29 juin 1974 et l'intéressé était forclo le 30 septembre 1974 conformément aux articles 92 et 93 du Statut du personnel; la réclamation du 12 décembre 1974 étant hors délai en ce qui concerne les frais de voyage pour congé annuel, la requête du 6 mai 1975 est donc irrecevable sur ce point. En ce qui concerne le versement du taux supérieur de l'allocation scolaire, l'organisation défenderesse, ici encore, déclare que la requête du sieur Breuckmann en date du 6 mai 1975 est irrecevable, la réclamation du 12 décembre 1974 contre les décisions lui faisant grief n'ayant pas été présentée dans le délai statutaire de trois mois.

I. Sur le fond, en ce qui concerne les frais de voyage, l'Agence fait valoir essentiellement que l'article 4 du règlement no 8, pris en application de l'article 70 du Statut du personnel, a pour but de permettre au fonctionnaire, à son conjoint et aux personnes à sa charge de rentrer périodiquement au lieu d'origine du fonctionnaire et il règle le paiement des frais afférents à ces voyages; cette disposition exclut dès lors les personnes telles que le conjoint et les enfants qui vivent et résident déjà habituellement au lieu d'origine du fonctionnaire; étant donné que le fils du requérant vit habituellement avec sa mère à Salzbourg, lieu d'origine du sieur Breuckmann, il est impossible d'accorder à ce dernier le paiement de frais de voyage. En ce qui concerne le taux d'allocation scolaire, l'Agence déclare que l'article 3, paragraphe 2, du règlement no 7 tel qu'il est applicable depuis le 1er juillet 1974 accorde le taux supérieur lorsqu'un enfant est à l'école "en dehors du lieu du foyer familial"; or ce lieu a été défini comme étant le lieu de résidence du père ou de la mère; le fils du requérant allant à l'école au lieu de résidence de sa mère,

le taux supérieur de l'allocation scolaire ne peut être accordé.

J. En conclusion, l'organisation défenderesse demande à ce qu'il plaise au Tribunal : sur la recevabilité : de dire la requête irrecevable; sur le fond (en tant que de besoin) : subsidiairement : de rejeter la requête comme non fondée; très subsidiairement : de rejeter la demande d'indemnisation comme non justifiée; sur les dépens : de condamner aux dépens la partie demanderesse.

CONSIDERE :

Sur le remboursement de frais de voyage :

1. Selon l'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable que si le requérant a épuisé tous les moyens mis à sa disposition par le Statut du personnel, c'est-à-dire les voies de droit ou instances internes. Dès lors, les agents de l'organisation défenderesse ne peuvent présenter valablement une requête au Tribunal qu'après avoir adressé à l'autorité investie du pouvoir de nomination, dans un délai de trois mois, la réclamation prévue par l'article 92, chiffre 2, du Statut administratif. De plus, pour être recevables, les conclusions de la requête doivent rester dans le cadre de la réclamation.

En l'espèce, le 28 février 1974, le requérant a élevé une réclamation auprès du Directeur général, autorité de nomination, contre la décision du 3 décembre 1973 par laquelle le Directeur du Personnel et de l'Administration avait refusé de lui rembourser des frais de voyage pour sa femme et son fils. Le requérant prétend que, si cette réclamation n'a pas été suivie d'une décision, c'est parce qu'il avait obtenu pour l'enfant une allocation scolaire calculée au taux supérieur et qu'en conséquence, il avait renoncé à sa prétention en remboursement de frais de voyage. Emise dans une réclamation ultérieure du 12 décembre 1974 sans soulever d'objection de la part de l'Organisation, cette explication doit être tenue pour vraisemblable. Peu importe que la réclamation du 28 février 1974 ait fait ou non l'objet d'un compromis au sens juridique du mot. Quoi qu'il en soit, il y a lieu d'admettre que le requérant n'a abandonné cette réclamation qu'à condition de demeurer au bénéfice de l'allocation scolaire maximum et que les autorités compétentes de l'Organisation s'en rendaient compte. Par conséquent, ayant été privé de ladite allocation à partir du 1er juillet 1974, le requérant pouvait se prévaloir de cette date de l'inaccomplissement de la condition posée et recouvrait la faculté de reprendre la réclamation laquelle il avait momentanément renoncé. Sans doute aurait-il pu inviter directement le Directeur général à se prononcer sur cette réclamation. Cependant, en l'absence d'un texte applicable au cas particulier, on ne saurait faire grief au requérant d'avoir soumis d'abord, le 25 septembre 1974, une nouvelle demande au Directeur du Personnel et de l'Administration. Aussi, bien qu'il se borne à se référer à une lettre du 9 janvier 1974, le refus que le Directeur du Personnel et de l'Administration a opposé au requérant le 1er octobre 1974 ne peut-il être considéré comme une simple décision de confirmation, fermant la voie de la réclamation. Il s'agit bien plutôt d'une nouvelle décision contre laquelle le requérant était en droit de former une réclamation auprès du Directeur général dans les trois mois, ce qu'il a fait le 12 décembre 1974. Ainsi, en ce qui concerne le remboursement de frais de voyage, les instances internes ont été épuisées conformément aux règles applicables.

Toutefois, comme il résulte de ce qui précède, la requête est irrecevable dans la mesure où ses conclusions dépassent celles de la réclamation du 12 décembre 1974. Or cette réclamation s'en prend uniquement à la décision du 1er octobre 1974 par laquelle le Directeur du Personnel et de l'Administration a rejeté "une demande de remboursement des frais de voyage pour congé annuel 1974". Il s'ensuit que le Tribunal ne saurait entrer en matière sur les conclusions prises sous chiffre 3, lettres b et c, de la requête quant au remboursement de frais de voyage pour 1973 et à partir de 1975. Il ne lui appartient de statuer que sur la prétention formulée par le requérant pour 1974.

2. Aux termes de l'article 4, chiffre 1er, alinéa 1er, du règlement no 8 relatif au remboursement de frais :

"Le fonctionnaire a droit pour lui-même et, s'il a droit à l'allocation de foyer, pour son conjoint et les personnes à sa charge au sens de l'article 2 du règlement relatif à la rémunération, au paiement forfaitaire des frais de voyage du lieu d'affectation au lieu d'origine défini à l'article 3 ci-dessus, dans les conditions suivantes ..."

Ainsi que l'Organisation l'admet dans sa duplique, le mot "forfaitaire" contenu dans cette disposition se rapporte "au nombre de voyages, au calcul de la distance et au prix kilométrique". Par conséquent, que le fonctionnaire et sa famille se rendent une ou plusieurs fois par an du lieu d'affectation à celui d'origine, qu'ils se servent d'un moyen de transport ou d'un autre, le montant des prestations de l'Organisation ne variera pas. En revanche, contrairement à

l'opinion du requérant, on ne saurait déduire de l'article 4 du règlement no 8 qu'un fonctionnaire peut prétendre au remboursement de frais de voyage pour son conjoint et ses enfants lorsque ceux-ci habitent au lieu d'origine. Interprétée aussi largement, cette disposition ne répondrait pas à son but. Comme il ressort de son texte, elle tend à faciliter aux agents et à leur famille le retour périodique à leur lieu d'origine. Dès lors, elle n'est pas applicable en faveur de la femme et des enfants qui sont établis en ce lieu.

En l'espèce, le requérant est originaire de Salzbourg, en Autriche. Or, depuis 1971, son épouse et son fils vivent en cet endroit, non pas à Bruxelles, qui est le lieu d'affectation. C'est donc à tort que le requérant réclame le remboursement de frais pour les voyages qu'ils auraient pu faire en 1974 d'une ville à l'autre.

Sur le taux de l'allocation scolaire :

3. Le 21 février 1974, le requérant a demandé au Directeur du Personnel et de l'Administration de calculer sur la base du règlement no 7 l'allocation scolaire due pour son fils. Il obtint satisfaction à partir du 1er avril 1974. Toutefois, le règlement no 7 ayant été modifié le 17 juin 1974 par la note de service no 37/74, le Directeur du Personnel et de l'Administration informa le requérant, le 25 juin 1974, que l'allocation accordée serait réduite depuis le 1er juillet 1974 en vertu du nouveau texte. Valant décision, cet avis était susceptible d'être attaqué dans les trois mois par une réclamation adressée au Directeur général. Or, au lieu de suivre cette voie, le requérant a sollicité un supplément d'explications du Directeur du Personnel et de l'Administration par une lettre du 25 juillet 1974. Le 2 décembre 1974 seulement, il reçut une réponse qui se réfère à l'avis du 25 juin 1974, tout en précisant que la note de service no 37/74 a pour but d'éliminer la notion de chef de famille selon les dispositions en vigueur dans les Communautés européennes et qu'elle a été complétée par la note de service no 47/74, qui fixe le lieu du foyer familial au lieu de résidence du père ou de la mère. Sur quoi, le 12 décembre 1974, le requérant a formé contre la réponse du 2 décembre 1974 une réclamation qui visait également la décision du 1er octobre 1974 relative au remboursement de frais de voyage.

Pour se prononcer sur l'épuisement des instances internes, il importe d'examiner si la réponse du 2 décembre 1974 est ou non une simple décision de confirmation. Dans l'affirmative, faute d'avoir saisi le Directeur général, dans les trois mois, d'une réclamation contre la décision confirmée, soit contre l'avis du 25 juin 1974, le requérant n'aurait pas exercé valablement les moyens mis à sa disposition. En revanche, dans la négative, la réponse du 2 décembre 1974 a fait courir un nouveau délai de trois mois que le requérant a respecté en présentant la réclamation du 12 décembre 1974. Or, de ces deux hypothèses, c'est la seconde qu'il convient de retenir. Etant donné les précisions qu'elle contient, en particulier sa référence à une note de service postérieure à l'avis du 25 juin 1974, la réponse du 2 décembre 1974 ne se borne pas à confirmer ce dernier. Il s'agit en réalité d'une décision nouvelle qui a rouvert le délai de réclamation. Aussi les voies de droit internes ont-elles été utilisées selon les dispositions applicables.

La conclusion 4, lettre a, de la requête doit cependant être rejetée d'entrée de cause en tant qu'elle porte sur une période antérieure au 1er juillet 1974: d'une part, en acceptant sans condition l'allocation scolaire maximum à partir du 1er avril 1974, le requérant a renoncé implicitement à élever une réclamation pour le temps qui a précédé cette date; d'autre part, du 1er avril au 30 juin 1974, il a touché ladite allocation. Quant à la conclusion 4, lettre b, qui vise à faire constater le droit du requérant au taux supérieur de l'allocation scolaire aussi longtemps que l'enfant est à la charge de son père, mais réside chez sa mère, elle est recevable en principe, toutefois sous réserve d'une modification des règles en la matière. En définitive, il y a lieu de décider si, dès le 1er juillet 1974, la prétention du requérant est bien fondée au regard des dispositions en vigueur.

4. L'article 3, chiffre 1er, du règlement no 7 relatif à la rémunération accorde aux fonctionnaires de l'Organisation "une allocation scolaire pour chaque enfant à charge au sens de l'article 2, paragraphe 2 ci-dessus, fréquentant régulièrement et à temps plein un établissement d'enseignement". Dans sa version primitive, le chiffre 2, paragraphe 1er, du même article 3, ne mettait au bénéfice du taux supérieur de l'allocation que les enfants "fréquentant une université ou une école similaire ou étant à l'école en dehors de la résidence du chef de famille". Telle est la disposition que la note de service no 37/74, du 17 juin 1974, a modifiée en substituant aux mots "en dehors de la résidence du chef de famille" ceux de "en dehors du lieu du foyer familial".

Selon le requérant, il faut entendre par lieu du foyer familial le domicile du père tenu d'entretenir les enfants qui donnent droit aux allocations scolaires. Au contraire, l'Organisation soutient qu'en cas de séparation des parents, le foyer familial se trouve à la résidence de celui auquel l'enfant est confié. Cette dernière interprétation est la plus conforme au but du versement d'une allocation scolaire maximum. En effet, cette prestation se justifie si l'enfant fréquente une école en dehors de la résidence du parent avec lequel il vit habituellement, c'est-à-dire si son

instruction entraîne des dépenses extraordinaires. En revanche, lorsque l'enfant suit l'école au domicile du parent auquel il est attribué, on a affaire à une situation normale qui ne motive pas le paiement d'une allocation majorée. Peu importe que les parents soient séparés et que, tout en habitant chez la mère, l'enfant soit à la charge du père. Certes, en l'occurrence, l'enfant coûte généralement plus cher à son père que s'ils faisaient ménage ensemble. Toutefois, c'est là une conséquence non pas du choix de l'établissement scolaire, mais de la séparation des parents, soit d'un fait dont l'Organisation n'a pas à répondre.

En l'espèce, le requérant et sa femme se sont séparés en 1971. Depuis lors, l'enfant réside auprès de sa mère, à Salzbourg, où il va en classe. Il ne fréquente donc pas l'école en dehors du foyer familial au sens du règlement no 7 précité; en outre, il n'étudie pas dans une université ou un établissement similaire. Dans ces conditions, le requérant n'a pas droit au taux supérieur de l'allocation scolaire.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 avril 1976.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet