



Edito

Pour ce dernier numéro de The Official de l'année, nous vous proposons d'étudier les prises de position récentes du Tribunal de l'Union Européenne concernant la fixation d'objectifs des fonctionnaires et agents, ainsi que sur le devoir de sollicitude de l'Administration envers les agents temporaires et contractuels. Cette analyse est, en effet, intéressante, dès lors que la compétence du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne devrait bientôt être transférée au Tribunal de l'Union européenne (voir notre partie « En Bref »).

Nous vous souhaitons d'heureuses vacances de Noël ainsi qu'une excellente nouvelle année 2016.

L'équipe DALDEWOLF

Jurisprudence

La fixation de nouveaux objectifs est une simple mesure d'organisation interne

Par un arrêt du 3 décembre 2015, le Tribunal de l'Union européenne a rejeté le pourvoi introduit par un fonctionnaire de l'Office de l'Harmonisation dans le Marché Intérieur (OHMI) contre l'arrêt du Tribunal de la Fonction Publique de l'Union Européenne (TFPUE) du 11 décembre 2013, par lequel celui-ci avait rejeté comme irrecevable son recours tendant, notamment, à l'annulation des objectifs qui lui avaient été fixés par l'OHMI (T-127/14 P).

Le fonctionnaire de grade AD12 reprochait au TFPUE d'avoir considéré que son rapport d'évaluation pour la période allant du 1er octobre 2010 au 30 septembre 2011, contenant une rubrique « Objectifs pour l'avenir », ainsi que deux courriers de l'OHMI du 2 février 2012 fixant ces objectifs pour la période du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2012 n'étaient pas des actes faisant griefs susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'Union.

Le Tribunal de l'Union rappelle, en premier lieu, que seuls peuvent être considérés comme faisant grief des actes produisant des effets juridiques obligatoires affectant directement et immédiatement la situation juridique des intéressés, en modifiant, de façon caractérisée, leur situation juridique. Selon le Tribunal de l'Union, de tels effets ne découlent que de l'acte qui fixe définitivement la position de l'institution concernée et, tant que cet acte n'a pas encore été adopté, la situation juridique des intéressés n'est pas modifiée directement et immédiatement. En l'espèce, l'adoption d'une décision de fixation d'objectifs pour une période déterminée constitue un préalable nécessaire à l'adoption d'une décision finale lors de l'exercice d'évaluation suivant.

En deuxième lieu, recherchant si une décision de fixation d'objectifs pour une période déterminée ne produit pas, par elle-même, d'effets juridiques obligatoires affectant directement et immédiatement la situation du fonctionnaire concerné, le Tribunal de l'Union comme le TFPUE considèrent que les institutions et organes de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de leurs services en fonction des missions qui leur sont confiées et dans l'affectation, en vue de l'exercice de celles-ci, du personnel qui se trouve à leur disposition, et ce pour parvenir à une organisation efficace des travaux et l'adapter à des besoins variables. Partant, une décision de fixation d'objectifs pour une période déterminée constitue une simple mesure d'organisation interne des services.

Le Tribunal de l'Union relève, toutefois, qu'une telle organisation doit se faire dans l'intérêt du service et dans le respect de l'équivalence des emplois. Dans ce contexte, afin de démontrer que la mesure est un acte faisant grief, il appartient au fonctionnaire de rapporter la preuve que la fixation de ses objectifs pour l'année à venir implique l'attribution des tâches allant manifestement au-delà de ce qu'il peut être exigé d'un fonctionnaire de son grade et que cette mesure est manifestement contraire à l'intérêt du service. A cet égard, l'argument selon lequel le requérant « pouvait » être exposé à un stress nocif pour sa santé n'a pas été jugé suffisant. Partant, la décision de fixation de nouveaux objectifs ne constituait pas un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Focus

Devoir de sollicitude et renouvellement des agents

Le devoir de sollicitude de l'Administration à l'égard de ses agents constitue le pendant de l'obligation d'assistance de l'Administration. Ce devoir reflète l'équilibre des droits et obligations réciproques que le Statut a créés dans les relations entre l'autorité publique et les agents du service public. Ce devoir de sollicitude, ainsi que le principe de bonne administration, impliquent notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, l'autorité prenne en considération l'ensemble des éléments susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné.

S'agissant plus précisément des rapports entre devoir de sollicitude et intérêt du service dans la décision de renouvellement d'un contrat d'agent contractuel, il résulte de la jurisprudence constante que la possibilité de renouveler un contrat d'agent temporaire est une simple possibilité laissée à l'appréciation de l'autorité compétente. En effet, les Institutions disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de leurs services, en fonction des missions qui leur sont dévolues, et dans l'affectation, en vue de celles-ci, du personnel qui se trouve à leur disposition, à condition que cette affectation se fasse dans l'intérêt du service. Dès lors, le Tribunal de l'Union a jugé que son contrôle devait être limité à la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir (arrêt du 21 mai 2014, Commission/Macchia, T-368/12 P, § 49).

Ainsi, à la lumière de cette jurisprudence, le Tribunal de l'Union a jugé que le Régime Applicable aux autres Agents (RAA) n'imposait à l'Administration l'obligation préalable d'examiner la possibilité de redéployer un agent temporaire, engagé dans le cadre de l'article 2 du RAA, ni dans l'hypothèse de résiliation d'un contrat à durée indéterminée (arrêt du 4 décembre 2014, ETF/Schuerings, T-107/11 P § 98) ; ni dans le cas de non-renouvellement du contrat à durée déterminée (arrêt du 21 mai 2014, Commission/Macchia, T-368/12 P, § 57).

Par un arrêt du 24 novembre 2015, le Tribunal de l'Union a estimé ce raisonnement transposable aux décisions de non-renouvellement des agents contractuels engagés dans le cadre de l'article 3 bis du RAA. Dans ce contexte, le Tribunal de l'Union a annulé l'arrêt du Tribunal de la Fonction Publique ayant jugé que, au titre du devoir de sollicitude, il incombait à l'Autorité investie du Pouvoir de Nominations habilitée à conclure des contrats d'engagement d'examiner s'il n'existait pas, au sein de l'ensemble des services de l'Office Infrastructures et logistique (OIL) où le requérant était employé, un poste d'agent contractuel autre que celui qu'il occupait au sein de l'OIL, sur lequel le contrat de celui-ci aurait pu, dans l'intérêt du service, être valablement renouvelé pour répondre aux besoins de l'OIL, et correspondant aux tâches administratives et techniques relevant du groupe de fonctions du requérant (arrêt du 24 novembre 2015, Commission / Luigi d'Agostino, T 670/13 P, § 38).

En bref... Réforme du Statut de la Cour de justice de l'Union européenne

Le 3 décembre 2015, le Conseil de l'Union Européenne a approuvé en deuxième lecture le Règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le Protocole n° 3 sur le Statut de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Ce règlement, qui devrait être signé avant d'être publié prochainement au Journal Officiel de l'UE, fixe à 56 le nombre total de juges au Tribunal de l'Union Européenne, chaque Etat membre disposant, dès lors, de deux juges intégrés lors du renouvellement partiel du Tribunal en 2016, 2019 et 2022. Dans ce contexte, le règlement prévoit la suppression du Tribunal de la Fonction Publique de l'Union européenne, dont le contentieux serait transféré au Tribunal de l'Union. Nous analyserons le mois prochain l'impact de cette réforme sur les fonctionnaires et agents sur base du texte finalisé.

Au quotidien en Belgique

Fonctionnaires européens et fiscalité belge

Le pays compétent pour imposer la plupart des revenus d'une personne physique est en principe le pays dans lequel cette personne est « résident fiscal ».

Ce pays sera la Belgique si la personne y a établi son domicile ou le siège de sa fortune (le pays d'où elle administre ses biens et valeurs).

Les fonctionnaires européens font cependant exception à ce principe. Le Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés Européennes du 8 avril 1965 (transposé dans une loi belge du 13 mai 1966) prévoit en effet que « Les fonctionnaires et autres agents des Communautés qui, en raison uniquement de l'exercice de leurs fonctions au service des Communautés, établissent leur résidence sur le territoire d'un pays membre autre que le pays du domicile fiscal qu'ils possèdent au moment de leur entrée au service des Communautés sont considérés, tant dans le pays de leur résidence que dans le pays du domicile fiscal, comme ayant conservé leur domicile dans ce dernier pays si celui-ci est membre des Communautés ».

C'est ce que l'on appelle « l'exception du domicile fiscal ». Elle s'applique dans la mesure où les trois conditions suivantes sont réunies :

- 1) Le fonctionnaire européen a établi sa résidence en Belgique uniquement en raison de son engagement par les Communautés ;
- 2) Le fonctionnaire européen possédait, au moment de son entrée en fonction, sa résidence fiscale dans un Etat membre de l'Union européenne, autre que la Belgique ;
- 3) Le fonctionnaire européen n'exerce pas d'autre activité professionnelle en Belgique. Une activité tout à fait accessoire, telle qu'un mandat d'associé non actif dans une société belge de personnes) est néanmoins tolérée.

L'exception s'étend par ailleurs au conjoint du fonctionnaire s'il possédait, au moment de son entrée en fonction, sa résidence fiscale dans un Etat membre de l'Union européenne, autre que la Belgique et s'il n'exerce pas d'activité professionnelle en Belgique. S'il travaille en Belgique, il sera considéré comme un résident fiscal belge.

L'exception s'étend également aux enfants à charge et sous la garde du fonctionnaire européen s'ils ne résidaient pas en Belgique au moment de l'entrée en fonction.

Enfin, l'exception s'applique aux impôts sur les revenus et sur la fortune, aux droits de succession ainsi qu'aux conventions tendant à éviter les doubles impositions conclues avec les pays membres des Communautés. Pour tous ces impôts, la Belgique doit considérer les personnes bénéficiant de l'exception de domicile fiscal comme des non-résidents.

Les conséquences sont nombreuses.

Au regard des impôts sur les revenus, la Belgique ne sera pas compétente pour taxer les revenus professionnels versés au fonctionnaire. De manière générale les traitements, salaires et émoluments versés par les Communautés à l'un de ses fonctionnaires sont exemptés d'impôts nationaux et soumis à un impôt au profit des Communautés.

Pour ce qui concerne les revenus mobiliers (intérêts, dividendes, etc.), la situation est moins tranchée et doit être analysée au cas par cas et au regard des conventions préventives de la double imposition conclue entre la Belgique et le pays de résidence fiscale du fonctionnaire. De manière générale, et sauf disposition particulière dans la convention préventive concernée, la Belgique a le pouvoir de taxer les revenus mobiliers produits ou recueillis en Belgique. Le précompte retenu par le débiteur des revenus constitue, pour le non-résident, un impôt définitif.

Pour ce qui concerne les revenus immobiliers, ils sont taxables en Belgique si l'immeuble y est situé. Le même principe s'applique aux droits d'enregistrement dus dans le cadre de l'acquisition d'un bien immobilier.

Enfin, l'étendue des droits de succession dus en Belgique dépendra également de la question de la résidence fiscale.

L'exception de domicile fiscal s'éteint à la retraite. Le fonctionnaire qui maintient son domicile et/ou le siège de sa fortune en Belgique après sa retraite deviendra donc résident fiscal belge. A son décès ses héritiers seront donc taxés, en Belgique, sur son patrimoine mondial. Les héritiers du fonctionnaire qui a quitté la Belgique au moment de sa retraite ne paieront, eux, de droits de succession que sur les immeubles du défunt situés en Belgique.