

R.

c.

Eurocontrol

135^e session

Jugement n° 4593

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. J.- P. R. le 16 octobre 2018, la réponse d'Eurocontrol du 25 janvier 2019, la réplique du requérant du 26 février 2019, la duplique d'Eurocontrol du 5 juin 2019, les écritures supplémentaires d'Eurocontrol du 16 octobre 2020 et les observations finales du requérant du 5 janvier 2021;

Vu les demandes d'intervention déposées par M^{me} F. A., M. Y. C., M^{me} S. G., M. P. M. et M. P. Q. le 1^{er} septembre 2020 et les observations formulées à ce sujet par Eurocontrol le 1^{er} décembre 2020;

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

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

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

Le requérant conteste la suppression de son droit à des jours de congés annuels supplémentaires pour «délai de route».

Le 16 août 1991, le requérant, de nationalité française, est entré au service d'Eurocontrol au sein du Centre expérimental de Brétigny-sur-Orge (France), qui fait partie de l'Agence Eurocontrol, secrétariat de l'Organisation. Par décision du Directeur général du 21 octobre 1991, le lieu d'origine du requérant fut fixé à Antananarivo (Madagascar) dès lors que ses attaches principales de nature familiale y étaient situées.

Par conséquent, il pouvait ainsi bénéficier d'une majoration statutaire de ses congés annuels de six jours, dite délai de route, pour se rendre dans le lieu d'origine fixé.

En 2016, dans le cadre d'une réforme administrative, des modifications furent apportées aux modalités d'octroi du délai de route. Dorénavant, seuls les fonctionnaires éligibles à l'indemnité d'expatriation ou à l'allocation de dépaysement pourraient bénéficier du droit aux congés pour délai de route. En outre, ce congé supplémentaire était désormais fixé à 2,5 jours, indépendamment de la distance entre le foyer d'origine et le lieu d'affectation. À titre de mesure transitoire pour les membres du personnel recrutés avant le 1^{er} juillet 2016 et qui bénéficiaient depuis lors du délai de route sans toutefois avoir droit à une indemnité d'expatriation ou de dépaysement, les jours de congés pour délai de route devaient être réduits à raison d'un jour par an à compter du 1^{er} janvier 2018 jusqu'à la mise en œuvre complète des nouvelles dispositions en juillet 2020.

Le 26 septembre 2016, le requérant introduisit une réclamation visant la suppression de son droit à des jours de congés annuels supplémentaires pour délai de route. Par memorandum interne du 22 août 2017, le Directeur général, faisant siennes les recommandations de la Commission paritaire des litiges, rejeta la réclamation comme irrecevable au motif que les nouvelles dispositions concernant le délai de route ne pouvaient faire grief au requérant dès lors qu'elles n'étaient pas encore mises en œuvre.

En janvier 2018, les congés du requérant pour délai de route passèrent de six à cinq jours en application des nouvelles dispositions. Le 6 février 2018, le requérant introduisit une nouvelle réclamation visant à contester son bilan de congés pour l'année 2018. Dans son rapport daté du 24 mai 2018, la Commission paritaire des litiges rendit un avis partagé. Deux membres estimaient que la réclamation n'était pas fondée du fait que les congés pour délai de route ne constituaient pas, à leur sens, un droit acquis et pouvaient dès lors être modifiés. Deux autres membres étaient d'avis que l'octroi de congés pour délai de route ne devrait pas découler du lien entre la nationalité du fonctionnaire et l'indemnité d'expatriation et que les modifications apportées avaient

pour effet de changer unilatéralement les décisions portant sur le lieu d'origine des fonctionnaires concernés par l'introduction d'une nouvelle condition qu'ils considéraient illégale et déraisonnable. Ces derniers membres recommandèrent que le requérant puisse bénéficier du forfait de deux jours et demi de congé pour délai de route. Un autre membre suggéra que les nouvelles dispositions soient applicables uniquement aux fonctionnaires nouvellement recrutés.

Par mémorandum interne du 21 août 2018, la chef de l'Unité des ressources humaines et services, agissant par délégation de pouvoir du Directeur général, rejeta la réclamation du requérant en indiquant qu'elle partageait l'avis des deux membres de la Commission l'ayant estimée infondée. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 21 août 2018 et d'ordonner à Eurocontrol de le rétablir dans ses droits à six jours de congés par an pour délai de route. Il sollicite, par ailleurs, le versement d'une indemnité calculée sur la base de son traitement par jour supprimé depuis la suppression effective des jours de congés pour délai de route jusqu'à la date du présent jugement. À titre subsidiaire et à défaut de pouvoir être rétabli dans ses droits, le requérant demande, en sus de son traitement, une indemnisation des jours travaillés en plus. Il demande également que sa future pension de retraite tienne compte de ce surplus de traitement. Le requérant sollicite l'allocation d'une indemnité de 40 000 euros à titre de réparation de ce qu'il qualifie de «préjudice affectif», ainsi que d'une somme additionnelle de 40 000 euros à titre de réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi. Le requérant demande également l'octroi de dommages-intérêts à hauteur de 5 000 euros pour le retard pris dans le traitement de ses réclamations, ainsi que de la somme de 6 000 euros à titre de dépens.

Eurocontrol demande au Tribunal de rejeter toutes les conclusions de la requête, y compris celles relatives à l'octroi de dépens, comme non fondées. Elle reconnaît par ailleurs que les cinq intervenants, tous identifiés avec le requérant en leur qualité de «réclamants» dans l'avis de la Commission paritaire des litiges du 24 mai 2018, sont dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant.

CONSIDÈRE:

1. Dans sa requête, le requérant sollicite l'annulation de la décision du 21 août 2018 de la chef de l'Unité des ressources humaines et services d'Eurocontrol, prise par délégation du Directeur général, afin qu'il soit notamment ordonné à Eurocontrol de le rétablir dans ses droits au délai de route de six jours par an dont il a bénéficié de façon continue depuis octobre 1991 jusqu'au 31 décembre 2017.

Cinq fonctionnaires estimant se trouver dans une situation de droit et de fait similaire à celle du requérant ont présenté des demandes d'intervention.

2. Le requérant est fonctionnaire au sein d'Eurocontrol depuis le 16 août 1991. Au moment de son recrutement, le Règlement d'application n° 6 relatif aux modalités d'octroi des congés prévoyait, dans sa rédaction alors en vigueur, ce qui suit à son article 8, contenu dans la section 3:

«Section 3

DÉLAI DE ROUTE

Article 8

1. La durée du congé [annuel] prévu à la Section 1 ci-dessus est majorée d'un délai de route calculé sur la base de la distance en chemin de fer séparant le lieu d'origine du lieu d'affectation, dans les conditions suivantes :
 - entre 50 et 250 km : une journée pour l'aller-retour,
 - entre 251 et 600 km : deux journées pour l'aller-retour,
 - entre 601 et 900 km : trois journées pour l'aller-retour,
 - entre 901 et 1400 km : quatre journées pour l'aller-retour,
 - entre 1401 et 2000 km : cinq journées pour l'aller-retour,
 - au-delà de 2000 km : six journées pour l'aller-retour.
2. En cas de congés spéciaux prévus à la Section 2 ci-dessus, un délai de route éventuel est déterminé, compte tenu des nécessités, conformément aux conditions fixées par des Dispositions d'exécution.»

À l'époque, les dispositions d'exécution du Règlement d'application n° 8, relatif aux remboursements de frais, prévoyaient par ailleurs ce qui suit au sujet de la fixation du lieu d'origine auquel se réfère le paragraphe 3 de l'article 3 de ce dernier règlement, portant sur les frais de voyage:

«Article 1

Le lieu d'origine du fonctionnaire, tel que visé à l'article 3, paragraphe 3 du Règlement d'application n° 8, est fixé ou révisé par le Directeur général suivant les critères établis par les présentes Dispositions d'exécution.

Article 2

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 lieu ne coïncide pas avec le lieu de recrutement.
2. Pour l'application des présentes Dispositions d'exécution 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 :
 - i. ses père et mère, ou l'un d'eux, ou à défaut 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 sœurs ;
 - ou
 - ii. ses enfants, ou l'un ou plusieurs de ses enfants ;
 - ou
 - iii. le domicile des conjoints, à la double condition
 - qu'il ait été leur résidence commune permanente antérieurement à l'entrée au service de l'Agence du premier des conjoints à intégrer l'Agence, en qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel et

- qu'il soit constitué par un bien immobilier sur lequel ils ont, ou l'un d'eux a, des attaches patrimoniales;
- b) des attaches patrimoniales représentées par des biens immobiliers bâtis ;
- c) ses intérêts essentiels de nature civique aussi bien actifs que passifs.

Au cas où les trois critères visés sous a), b) et c) ne sont pas réunis au même lieu, le centre d'intérêts du fonctionnaire est considéré comme se trouvant au lieu où au moins deux de ces trois critères sont réunis ou, à défaut, où se trouvent les attaches principales de nature familiale représentées, dans ce cas-là, exclusivement par les père, mère ou enfants du fonctionnaire.»

3. Le 1^{er} juillet 2016, Eurocontrol a modifié le Règlement d'application n° 6, et plus particulièrement son article 8, portant sur le délai de route, qui dispose dorénavant:

- «1. Le fonctionnaire ayant droit à une indemnité d'expatriation ou de dépaysement a droit à deux journées et demie de congé supplémentaire, chaque année, pour se rendre dans son foyer d'origine. Ces dispositions sont applicables à partir du 1^{er} juillet 2016.
2. Cependant pour les fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} juillet 2016, des mesures transitoires sont applicables comme suit :
 - a) Lorsque l'application de ces dispositions se traduit par une diminution du nombre de jours qui ont précédemment été accordés au fonctionnaire, la diminution est progressivement mise en œuvre comme suit :
 - En 2018, un maximum d'une journée de congé supplémentaire est déduit du nombre total du congé supplémentaire accordé au fonctionnaire l'année qui a précédé la mise en œuvre de cette disposition.
 - En 2019, un maximum d'une journée de congé supplémentaire est déduit du nombre total du congé supplémentaire accordé au fonctionnaire l'année qui a précédé la mise en œuvre de cette disposition.
 - En 2020, les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent.
 - b) En outre, lorsque les dispositions de l'alinéa 1 ci-dessus conduisent à ce qu'un fonctionnaire n'ait plus droit à un congé dans les foyers, la suppression de l'ensemble des journées sera applicable à partir du 1^{er} juillet 2020.

3. En cas de congés spéciaux prévus à la Section 2 ci-dessus, un délai de route éventuel est déterminé, compte tenu des nécessités, conformément aux conditions fixées par des Dispositions d'exécution.»

4. Le requérant présente six moyens qui s'articulent autour, premièrement, d'une absence de délégation en faveur de la signataire de la décision du 21 août 2018, deuxièmement, d'un défaut de motivation de la décision attaquée au sujet de la situation personnelle du requérant, troisièmement, d'une violation du droit d'être entendu, quatrièmement, d'une violation des droits acquis, cinquièmement, d'une discrimination en raison de la nationalité, et enfin, sixièmement, de la longueur déraisonnable du délai de traitement de ses réclamations.

5. S'agissant du premier moyen, portant sur la prétendue absence de délégation en ce qui concerne la décision attaquée du 21 août 2018 signée par M^{me} S. D., la chef de l'Unité des ressources humaines et services, les pièces produites par la défenderesse établissent de façon satisfaisante que celle-ci avait le pouvoir de prendre et de signer cette décision.

En vertu de la décision de délégation du 1^{er} décembre 2016 n° XI/14, le Directeur des Ressources (M. A. V.) avait reçu délégation du Directeur général aux fins de prendre et de signer les décisions et documents portant notamment sur la procédure de réclamation. Cette décision de délégation est demeurée par ailleurs valable lors de la mise en œuvre de la nouvelle organisation managériale au niveau des directeurs, qui fut introduite par la décision du Directeur général du 20 avril 2018 n° I/25 portant sur l'organisation de l'Agence. À son article premier, cette décision précise en effet ce qui suit en ce qui concerne l'Unité des ressources humaines et services de l'Agence, placée sous l'autorité de la chef susmentionnée, dont le nom apparaît dans la décision attaquée, et ce, jusqu'à ce que l'organisation détaillée de cette unité fasse l'objet de décisions distinctes:

«M^{me} [S. D.] jouit des mêmes compétences déléguées dans les domaines des ressources humaines et des autres services de l'Agence que celles antérieurement exercées par M. A. [V.]. Toute délégation ou subdélégation valable précédemment octroyée par M. A. [V.] en la matière reste d'application.»

Il en résulte qu'à la suite de cette réorganisation de l'Agence par le Directeur général, et contrairement à ce que soutient le requérant, dans l'attente de décisions distinctes concernant des délégations de pouvoir au sein de l'unité, la chef des Ressources humaines jouissait des pouvoirs précédemment délégués et exercés par M. A. V. en la matière.

Ce premier moyen est sans fondement.

6. S'agissant du deuxième moyen du requérant portant sur un prétendu défaut de motivation de la décision attaquée et de l'avis de deux membres de la Commission paritaire des litiges auquel la décision renvoie, le Tribunal rappelle que, comme il l'a écrit dans son jugement 4164, au considérant 11, «[i]l est de jurisprudence constante que la motivation d'une décision doit permettre à son destinataire d'en connaître les raisons, notamment pour le mettre à même de se déterminer en conséquence; elle doit également permettre aux autorités compétentes de vérifier si la décision est conforme aux droits, et notamment mettre le Tribunal de céans en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle».

En l'espèce, le Tribunal relève qu'il est expliqué dans la décision attaquée pourquoi Eurocontrol estime que les modalités d'octroi des congés pour délai de route ne se caractérisent pas comme des droits acquis, en y précisant pourquoi ces modalités ont été adoptées et en quoi elles ne créent pas de discrimination entre fonctionnaires de différentes nationalités. Cette motivation satisfait aux exigences de la jurisprudence qui viennent d'être rappelées. L'argumentaire du requérant à l'appui de sa requête fait d'ailleurs bien ressortir sa compréhension des raisons à l'appui de cette décision et des conséquences quant à l'exercice de son droit de saisine du Tribunal dont il n'a aucunement été privé.

Ce deuxième moyen sera écarté.

7. S'agissant du troisième moyen du requérant selon lequel il n'aurait pas été entendu avant que la décision attaquée ne soit prise à son détriment, le Tribunal a déjà précisé que le principe général protégeant le droit d'un fonctionnaire d'être entendu ne saurait s'appliquer à une décision générale présentant un caractère impersonnel

et revêtant une portée collective (voir le jugement 4283, au considérant 6). La même jurisprudence trouve à s'appliquer dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, la décision litigieuse n'est que la conséquence pure et simple d'une telle décision générale.

Ce troisième moyen doit aussi être rejeté.

8. S'agissant du moyen principal du requérant portant sur le non-respect de ce qu'il estime être ses droits acquis à six jours de congés supplémentaires en raison du délai de route, l'intéressé soutient que c'était là une condition essentielle et déterminante de l'acceptation de son engagement en raison de la distance importante entre son lieu d'origine, soit Madagascar, et son lieu d'affectation en France. Il expose que cela lui permettait de se rendre régulièrement dans son lieu d'origine pour maintenir les liens d'attachement familiaux et patrimoniaux qui avaient justifié la fixation de ce lieu d'origine comme étant celui du centre de ses intérêts. Le requérant fait valoir que son passeport et celui de son épouse sont revêtus de nombreux tampons d'entrée au lieu d'origine attestant de leurs séjours réguliers. Il ajoute que la suppression de ces six jours de congés représente, dans son cas, 3 pour cent de temps de travail en plus, sans rémunération supplémentaire.

9. Dans ses écritures, Eurocontrol se prévaut de la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne pour appuyer ses arguments. Or, il est acquis, ainsi que le requérant le souligne à juste titre, que le Tribunal de céans n'est pas lié par la jurisprudence d'autres juridictions internationales ou régionales (voir, par exemple, le jugement 4363, au considérant 12). Au surplus, l'interprétation qu'a pu donner le Tribunal de l'Union européenne dans certains de ses arrêts n'est pas utile à la solution de la présente affaire compte tenu de la jurisprudence du Tribunal de céans en matière de droits acquis et des distinctions qui existent entre les dispositions statutaires applicables en l'espèce et celles sur lesquelles sont fondés les arrêts auxquels Eurocontrol fait référence.

10. Le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence en matière de droits acquis, la modification, au détriment d'un fonctionnaire, d'une disposition régissant sa situation ne constitue une violation d'un droit

acquis que si elle bouleverse l'économie de son contrat d'engagement ou porte atteinte à une condition d'emploi essentielle et fondamentale qui a été de nature à déterminer l'intéressé à entrer – ou, ultérieurement, à rester – en service. Pour qu'il y ait matière à éventuelle méconnaissance d'un droit acquis, il faut donc que la modification apportée porte sur une condition d'emploi présentant un caractère essentiel et fondamental (voir, par exemple, les jugements 4398, au considérant 11, 4381, aux considérants 13 et 14, et 3074, au considérant 16, ainsi que la jurisprudence citée dans ces jugements).

En l'espèce, le Tribunal est d'avis que le requérant ne démontre pas que l'économie de son contrat d'engagement a été bouleversée par la modification apportée ou porte sur une condition d'emploi qui était essentielle et fondamentale au point qu'il ne serait pas entré en service auprès d'Eurocontrol ou qu'il n'y serait pas demeuré. Le Tribunal considère qu'on ne saurait qualifier d'essentiel ou de fondamental un bénéfice qui accorde un congé supplémentaire dont la suppression n'affecte ni la rémunération globale du requérant ni le nombre de jours de congés annuels prévu dans le Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol.

En outre, bien que le requérant affirme dans ses écritures qu'il s'agissait là, selon lui, d'une condition d'emploi qui l'aurait déterminé à accepter son engagement à l'époque de son recrutement, le Tribunal observe qu'aux termes des dispositions alors applicables, son lieu d'origine était réputé être celui de sa résidence à la date de ce recrutement, soit son lieu de travail (en France), qu'il n'a pas été recruté depuis son véritable lieu d'origine (Madagascar) et que la fixation de son lieu d'origine au centre de ses intérêts en raison de ses attaches principales de nature familiale et patrimoniale a été faite par le biais d'une décision du Directeur général qui a suivi son embauche. De plus, si une décision spécifique a dû être prise dans son cas, c'est simplement en raison des exigences du règlement alors applicable, qui imposait la nécessité d'une telle décision dans les cas où le centre de ses intérêts ne coïncidait pas avec le lieu de recrutement. Le Tribunal retient également des écritures que le lieu d'affectation du requérant était situé dans le pays où il résidait depuis plusieurs années.

Enfin, un impact de quelque 3 pour cent sur le temps de travail du requérant sans que sa rémunération globale en soit diminuée ne saurait s'analyser comme constituant un bouleversement de son contrat d'engagement.

Ce quatrième moyen doit par conséquent être rejeté.

11. S'agissant du cinquième moyen, tiré de ce que la suppression du délai de route du requérant serait un traitement discriminatoire du fait qu'il serait fondé sur la nationalité, le Tribunal relève que le critère retenu par l'Organisation, qui tient à l'éligibilité à l'indemnité d'expatriation ou de dépaysement, est pertinent au regard de l'objet du délai de route, dans la mesure où il est en rapport avec la dissociation entre le pays d'origine et le lieu d'affectation d'un fonctionnaire. L'argument du requérant selon lequel l'utilisation de ce nouveau critère aboutirait à une discrimination en fonction de la nationalité est en tout état de cause inopérant dans le cadre du présent litige. En effet, la contestation soulevée à cet égard vise en réalité les conditions d'attribution de l'indemnité d'expatriation ou de dépaysement, et non celles de l'octroi d'un délai de route.

Ce cinquième moyen est sans fondement et doit donc également être écarté.

12. S'agissant, enfin, de la demande du requérant qui vise au versement d'une indemnité en raison du retard dans le traitement de ses réclamations, le Tribunal relève que l'argument de l'intéressé à ce sujet s'appuie notamment sur le délai anormalement long de onze mois après l'introduction de sa première réclamation, laquelle a cependant fait l'objet d'une décision de rejet du Directeur général que le requérant n'a pas attaquée devant le Tribunal et dont il ne saurait par conséquent être tenu compte en l'espèce.

Par ailleurs, s'il est vrai que le délai de six mois et demi entre l'introduction de la réclamation qui a fait l'objet de la décision attaquée et la date où cette dernière a été rendue dépasse de deux mois et demi le délai prévu au paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif et constitue de ce fait une violation par l'Organisation de ses propres règles,

le Tribunal estime que ce délai ne peut être qualifié de déraisonnable dans les circonstances qui prévalent en l'espèce. En outre, même si ce délai a méconnu les dispositions applicables, l'intéressé n'apporte pas de justification précise de l'existence d'un préjudice résultant de ce délai de traitement.

Il n'y a donc pas lieu d'accorder au requérant une réparation à ce titre. Ce sixième moyen est rejeté.

13. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions. Il s'ensuit que les cinq demandes d'intervention doivent également être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête, ainsi que les demandes d'intervention, sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 novembre 2022, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 1^{er} février 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ