

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

H. (n° 4)

c.

Eurocontrol

141^e session

Jugement n° 5168

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. C. L. H. le 17 juin 2022, et le mémoire en réponse d'Eurocontrol du 14 décembre 2022, le requérant n'ayant pas déposé de réplique;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la décision de ne plus rembourser ses frais de voyage.

Le requérant, ressortissant australien, a été recruté par l'Agence Eurocontrol, le secrétariat de l'Organisation, le 1^{er} juillet 2001 au Centre de contrôle de l'espace aérien supérieur à Maastricht (MUAC selon son sigle anglais). À l'époque, en raison d'un manque d'effectifs, l'Organisation a dérogé à la règle habituelle relative à la nationalité et autorisé le recrutement du requérant alors qu'il n'était pas ressortissant de l'un des États membres d'Eurocontrol. Ses conditions d'emploi prévoyaient le remboursement de frais de voyage annuel, pour lui-même et pour sa famille, à destination de son lieu d'origine, Brisbane (Australie).

En 2016, Eurocontrol entama des négociations avec les syndicats en vue de mener une importante réforme administrative. Ce projet, largement inspiré de la réforme de 2014 du Statut des fonctionnaires de l'Union européenne (UE), avait pour but de rationaliser les dépenses, d'accroître la transparence, de simplifier les procédures et de moderniser les règles. Dans le cadre de sa réforme, l'UE avait notamment modifié le droit au remboursement des frais de voyage annuel, ce qui avait été contesté devant le Tribunal de la fonction publique de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Dans l'attente de l'issue de ces procédures, Eurocontrol reporta l'application des nouvelles dispositions à son personnel. Lorsque la CJUE rejeta les plaintes concernées le 30 avril 2019, l'Agence poursuivit sa réforme.

Entre-temps, le 10 décembre 2018, Eurocontrol avait déjà annoncé la teneur de la réforme par la note de service n° 16/18. Les modifications de remboursement de frais de voyage contestées furent finalement appliquées par la note de service n° 18/20, publiée le 24 juillet 2020 et entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2020. En vertu du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement d'application n° 8 tel que modifié, les paiements forfaitaires des frais de voyage annuel étaient désormais réservés aux fonctionnaires qui avaient droit à une indemnité de dépaysement ou d'expatriation. Toutefois, en vertu du nouveau paragraphe 2 de l'article 4 du règlement d'application n° 8, les fonctionnaires qui avaient droit à une indemnité de dépaysement ou d'expatriation mais n'étaient pas ressortissants de l'un des États membres n'auraient plus droit à aucun remboursement.

Avant la réforme, pour l'année 2019, le requérant avait reçu, pour lui-même, son épouse et ses trois enfants, la somme de 12 623,10 euros à titre de frais de voyage annuel à destination de son lieu d'origine. En 2020, à la suite de l'entrée en vigueur de la note de service n° 18/20 en milieu d'année, il perçut 50 pour cent de l'indemnité à laquelle il avait droit selon les anciennes règles et rien selon les nouvelles règles. Ainsi, pour l'année 2020, il reçut 6 437,80 euros. À compter de 2021, comme il n'était pas ressortissant de l'un des États membres d'Eurocontrol, il n'eut plus aucun droit au remboursement des frais de voyage.

Le 25 août 2020, le requérant introduisit un recours interne contre la décision d'appliquer la note de service n° 18/20. Estimant qu'elle était «discriminatoire, disproportionnée et hors du cadre des affaires [tranchées par la CJUE le 30 avril 2019]»*, il demanda le remboursement de ses frais de voyage en qualité de fonctionnaire expatrié. Le 11 septembre 2020, l'Agence accusa réception de ce recours interne et informa le requérant qu'elle l'avait transmis à la Commission paritaire des litiges.

Le requérant s'enquit à plusieurs reprises de l'état d'avancement de son recours. Le 6 juillet 2021, il demanda des informations au Directeur général et, le 6 septembre 2021, il fut informé que son dossier avait été examiné par la Commission paritaire des litiges le 12 février 2021. Le 14 octobre 2021, il fut informé qu'une décision serait prise «sous peu»*. Le 2 janvier 2022, il s'enquit à nouveau de l'état d'avancement de son recours.

Alors qu'il était en attente d'une décision définitive, le requérant déposa une première requête devant le Tribunal le 9 janvier 2022, invoquant un retard excessif. À la même date, il déposa une deuxième requête dans laquelle il réitéra ses arguments et contesta l'absence de remboursement pour l'année 2021. Eurocontrol contesta la recevabilité de la deuxième requête, mais demanda, si celle-ci était jugée recevable, que les deux affaires soient jointes.

Le 24 janvier 2022, la Commission paritaire des litiges rendit un avis partagé, deux de ses membres considérant que le recours interne était fondé et deux autres le jugeant infondé. Le premier membre releva que la note de service n° 18/20 constituait une modification illégale des règles de remboursement des frais de voyage et donc une atteinte au principe du maintien du contact avec le lieu d'origine, une violation du Statut administratif, un contournement des consultations et une utilisation prématurée d'un jugement de la CJUE rendu en première instance. Le deuxième membre ne constata pas de violation de droits acquis, car le remboursement des voyages était un avantage variable, mais il convint

* Traduction du greffe.

que «l'application rétroactive des règles»^{*} posait un problème. Le troisième membre souligna des vices de procédure dans le processus de consultation et, se référant à la jurisprudence du Tribunal (jugements 832 et 61), estima que, pour un ressortissant australien, l'indemnité de frais de voyage équivalait à un droit acquis et sa suppression était disproportionnée et injuste. Le quatrième membre, relevant l'alignement avec les dispositions de l'UE et le fait que, jusqu'à la date du jugement rendu par la CJUE, le fonctionnaire avait bénéficié des anciennes règles, jugea le recours infondé, tout en reconnaissant que, pour les fonctionnaires non ressortissants des États membres, les règles donnaient lieu à des «applications bizarres»^{*} et en soulevant des préoccupations quant aux consultations et à la rétroactivité.

Le 5 mai 2022, le Directeur général rejeta le recours interne comme dénué de fondement. Il affirma que la réforme était un exercice légal du pouvoir discrétionnaire d'Eurocontrol, qu'elle avait été menée en consultation avec les représentants du personnel et qu'elle n'était pas rétroactive, puisque le personnel avait été dûment informé. Il souligna qu'en matière de remboursement de frais de voyage, il n'existait pas de droits acquis, car il s'agissait d'avantages discrétionnaires indépendants de la rémunération, et que le fait de limiter l'éligibilité à ce remboursement aux fonctionnaires ressortissants des États membres était une mesure raisonnable destinée à rationaliser les dépenses et à assurer l'égalité de traitement entre les fonctionnaires. Telle est la décision attaquée.

À la suite de cette décision, le requérant retira sa première requête formée le 9 janvier 2022 devant le Tribunal. Ce désistement fut dûment enregistré par ordonnance du 17 novembre 2022.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision définitive du 5 mai 2022 et l'application de la note de service n° 18/20, de «continuer de [lui] verser les frais de voyage auxquels il avait droit»^{*} avant la réforme et de lui octroyer des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 3 000 euros, 1 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral supplémentaires du fait que l'Agence n'a pas rendu de

^{*} Traduction du greffe.

décision définitive dans le délai réglementaire de quatre mois et 2 500 euros à titre de dépens.

Eurocontrol demande au Tribunal de rejeter la requête comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant conteste la décision attaquée du 5 mai 2022 par laquelle le Directeur général a rejeté son recours du 25 août 2020. Dans ce recours, il demandait essentiellement que la décision du Directeur général du 24 juillet 2020, portant application de la note de service n° 18/20, soit jugée discriminatoire et disproportionnée, car le seul fait qu'il n'était pas ressortissant d'un État membre de l'Agence avait entraîné la suppression complète de tout remboursement des frais de voyage auxquels il avait droit en tant que fonctionnaire expatrié.

2. Le contexte général a déjà été exposé dans l'état de faits ci-dessus. Il suffira de rappeler que le requérant a été recruté depuis l'Australie en 2001, qu'à l'époque, en raison d'un manque d'effectifs, une dérogation à l'exigence selon laquelle tous les fonctionnaires d'Eurocontrol doivent être ressortissants de l'un des États membres de l'Organisation a été autorisée par le Directeur général, que Brisbane a été fixée comme le lieu d'origine officiel du requérant et qu'il a bénéficié du remboursement annuel de ses frais de voyage pour Brisbane de 2001 à 2019.

3. L'article 28 du Statut administratif, qui régit les fonctionnaires de l'Agence Eurocontrol, prévoit en particulier ce qui suit à propos de l'exigence relative à la nationalité des fonctionnaires d'Eurocontrol:

«Article 28

Nul ne peut être nommé fonctionnaire :

- a) s'il n'est ressortissant des États parties à la Convention EUROCONTROL, sauf dérogation accordée par le Directeur général [...]

4. Les autres dispositions réglementaires qui demeurent essentielles pour la résolution de la présente affaire figurent aux paragraphes 1 et 2 de l'article 4 du Règlement d'application n° 8 relatif aux remboursements de frais, qui est entré en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2020 en application de la note de service n° 18/20 du Directeur général. Ces paragraphes prévoient en particulier ce qui suit:

«Article 4

1. Le fonctionnaire qui a droit à une indemnité de dépaysement ou d'expatriation a droit, chaque année civile, à un paiement forfaitaire des frais de voyage du lieu d'affectation au lieu d'origine tel qu'il est défini à l'article 3 ci-dessus, 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 d'application n° 7.

[...]

Si le lieu d'origine, défini à l'article 3, est situé à l'extérieur du territoire des États membres de l'Organisation, le paiement forfaitaire est effectué sur la base d'une indemnité calculée par kilomètre de la distance géographique entre le lieu d'affectation du fonctionnaire et la capitale de l'État membre dont il possède la nationalité. Les fonctionnaires dont le lieu d'origine est situé à l'extérieur du territoire des États membres de l'Organisation et qui ne sont pas ressortissants de l'un des États membres n'ont pas droit à ce paiement forfaitaire.

[...]»

5. Il ressort de ces paragraphes de l'article 4 du Règlement d'application n° 8 qu'à Eurocontrol, depuis le 1^{er} juillet 2020, seuls les fonctionnaires qui ont droit à une indemnité de dépaysement ou d'expatriation ont également droit au remboursement de frais de voyage annuel. Toutefois, même s'ils remplissent cette condition, les fonctionnaires qui ne sont pas ressortissants de l'un des États membres n'ont pas droit au remboursement de ces frais de voyage annuel.

Il n'est pas contesté que le requérant perçoit une indemnité de dépaysement. Toutefois, il n'est ressortissant d'aucun des États membres. C'est la raison pour laquelle son droit à ces frais de voyage annuel a été réduit de moitié en 2020 puis totalement supprimé au début de l'année 2021.

6. Parmi les arguments que le requérant avance à l'appui de ses conclusions, il en est un que le Tribunal juge déterminant dans les circonstances de l'espèce.

Le requérant fait valoir que la nouvelle exigence selon laquelle il doit être ressortissant de l'un des États membres pour bénéficier du remboursement de ses frais de voyage, par une décision d'application générale du Directeur général (note de service n° 18/20), ne tient pas compte de l'autorisation individuelle particulière qui lui a été accordée au moment de son recrutement et lui a permis de devenir fonctionnaire d'Eurocontrol, même si à l'époque, il ne remplissait pas la condition expresse de nationalité énoncée dans le Statut administratif. Selon le requérant, cette nouvelle exigence énoncée au paragraphe 2 de l'article 4 est en totale contradiction avec ses conditions d'emploi et constitue une discrimination à son égard, du seul fait de sa nationalité, par rapport à tous les autres fonctionnaires qui perçoivent ce remboursement compte tenu de leur droit à une indemnité de dépaysement ou à une indemnité d'expatriation.

Par cet argument, le requérant affirme en substance que, puisqu'au moment de son recrutement l'Organisation avait dérogé à la règle selon laquelle il devait être ressortissant de l'un des États membres, il pouvait légitimement s'attendre, pour la suite de sa carrière, à ne pas être pénalisé par l'application de critères fondés sur le fait qu'il n'était pas ressortissant de l'un des États membres.

Pour les raisons exposées ci-après, le Tribunal est d'accord avec cette affirmation.

7. Le Tribunal relève tout d'abord que la situation du requérant est très différente de celle des autres fonctionnaires qui ont contesté devant le Tribunal, en qualité de requérants ou d'intervenants, les nouvelles conditions de remboursement des frais de voyage annuel à Eurocontrol et qui font l'objet de trois jugements distincts également prononcés ce jour (jugements 5164, 5165 et 5169). Parmi tous les fonctionnaires d'Eurocontrol qui ont contesté les nouvelles règles relatives au droit au remboursement de frais de voyage annuel, le

requérant est le seul expatrié qui s'est vu refuser ce remboursement uniquement en raison de sa nationalité.

8. Le Tribunal relève également qu'en tant que ressortissant australien, le requérant a été recruté en 2001 en qualité de contrôleur aérien, dans des circonstances où un grave manque d'effectifs a amené le Directeur général à officiellement autoriser cette dérogation aux exigences du Statut administratif. En renonçant à l'exigence de détenir la nationalité de l'un des États membres d'Eurocontrol, le Directeur général a autorisé le requérant, ressortissant d'un autre pays, à se porter candidat et à être recruté.

Les conditions d'emploi spécifiques du requérant indiquent donc qu'au moment de son recrutement en juillet 2001, l'Agence a dérogé à cette exigence de nationalité. Étant donné qu'il s'agissait non seulement d'une exception aux règles normales mais aussi d'une mesure nécessitant au préalable une autorisation spéciale du Directeur général, le Tribunal estime que le requérant pouvait légitimement s'attendre, pour la suite de sa carrière, à ne pas être pénalisé par l'application de critères fondés sur le fait qu'il n'était pas ressortissant de l'un des États membres.

L'article 28 du Statut administratif prévoit la possibilité pour le Directeur général de déroger expressément, sur une base individuelle, à la condition selon laquelle le personnel recruté par Eurocontrol doit être ressortissant de l'un des États membres. Pourtant, en dépit de cette autorisation et de cette dérogation spéciales accordées par le Directeur général dans cette situation particulière, le seul fait que le requérant n'ait pas la nationalité de l'un des États membres de l'Organisation entraîne une conséquence juridique, à savoir la suppression complète de tout remboursement de ses frais de voyage annuel.

Le Tribunal estime que, dans ces circonstances, Eurocontrol ne pouvait pas refuser de rembourser les frais de voyage annuel du requérant, au seul motif du critère de nationalité énoncé à l'article 4 de la note de service n° 18/20, sans porter atteinte au traitement auquel, comme indiqué plus haut, le requérant pouvait légitimement s'attendre.

9. Il résulte donc des considérants qui précèdent que la décision attaquée doit être annulée sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête.

Le requérant a droit au paiement forfaitaire de ses frais de voyage annuel en tant que fonctionnaire expatrié, selon les termes du règlement d'application n° 8, à compter du 1^{er} juillet 2020, même s'il n'est pas ressortissant de l'un des États membres d'Eurocontrol. Ces frais de voyage annuel sont à ajuster conformément aux termes du règlement d'application n° 8 si le requérant acquiert la nationalité de l'un des États membres d'Eurocontrol ou, bien entendu, en cas d'évolution de sa situation à quelque autre titre que ce soit.

10. Le requérant a réclamé 3 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral, mais il n'a fourni aucun élément de preuve, ni aucun argument, à l'appui de cette conclusion. Il ressort d'une jurisprudence constante du Tribunal que le préjudice moral doit être démontré et que la charge de la preuve incombe au requérant (voir, par exemple, le jugement 4867, au considérant 6). En outre, le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence, le simple fait qu'une décision ait été viciée ne suffit pas à justifier l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral. Pour avoir droit à une indemnité pour tort moral, un fonctionnaire doit avoir subi un tort plus grave que celui qui résulte habituellement d'une décision irrégulière (voir, par exemple, le jugement 4156, aux considérants 5 et 6). Cette conclusion sera rejetée.

11. S'agissant de la conclusion du requérant tendant à l'octroi d'une indemnité de 1 000 euros à raison du retard dans le traitement de son recours interne, le Tribunal relève que son argument à cet égard est essentiellement fondé sur un délai excessif de 21 mois entre la date du dépôt de son recours et la décision attaquée du Directeur général. S'il est vrai que ce délai prolongé dépasse le délai prévu au paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif et constitue de ce fait une violation par Eurocontrol de ses propres règles, le Tribunal estime que ce délai ne saurait être qualifié de déraisonnable dans les circonstances de l'espèce. Qui plus est, le requérant n'a pas apporté de preuve précise de

l'existence d'un préjudice résultant de ce délai. Cette conclusion sera également rejetée.

12. En ce qui concerne les dépens, le Tribunal estime que la somme à laquelle le requérant peut prétendre doit être fixée au montant réclamé de 2 500 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du Directeur général en date du 5 mai 2022 est annulée.
2. Eurocontrol versera au requérant les frais de voyage annuel auxquels il a droit en tant que fonctionnaire expatrié, selon les termes du règlement d'application n° 8, à compter du 1^{er} juillet 2020, conformément à ce qui est indiqué au considérant 9 du présent jugement.
3. L'Organisation versera au requérant la somme de 2 500 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2025, 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, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 10 février 2026 sous forme d'enregistrement vidéo
diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN JACQUES JAUMOTTE CLEMENT GASCON

RENE M. VARGAS M.