



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

4 décembre 2018*

« Fonction publique – Fonctionnaires et agents contractuels – Réforme du statut du 1^{er} janvier 2014 – Article 6 de l’annexe X du statut – Nouvelles dispositions relatives au congé annuel applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers – Exception d’illégalité – Finalité du congé annuel »

Dans l’affaire T-518/16,

Francisco Carreras Sequeros, fonctionnaire de la Commission européenne, demeurant à Addis-Abeba (Éthiopie), et les autres fonctionnaires et agents de la Commission européenne dont les noms figurent en annexe¹, représentés par M^{es} S. Orlandi et T. Martin, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée initialement par MM. J. Currall et G. Gattinara, puis par M. Gattinara et M^{me} A.-C. Simon, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Parlement européen, représenté par M. J. Steele et M^{me} E. Taneva, en qualité d’agents,

et par

Conseil de l’Union européenne, représenté initialement par M. M. Bauer et M^{me} M. Veiga, puis par MM. Bauer et R. Meyer, en qualité d’agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 270 TFUE et tendant à l’annulation des décisions réduisant le nombre de jours de congé annuel des requérants à compter de l’année 2014,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de MM. H. Kanninen, président, J. Schwarcz, C. Iliopoulos, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (rapporteur) et M^{me} I. Reine, juges,

greffier : M^{me} M. Marescaux, administrateur,

* Langue de procédure : le français.

¹ La liste des autres parties requérantes n’est annexée qu’à la version notifiée aux parties.

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 21 novembre 2017,
rend le présent

Arrêt

I. Antécédents du litige

- 1 Les requérants, M. Francisco Carreras Sequeros et les autres personnes dont les noms figurent en annexe, sont fonctionnaires ou agents contractuels de la Commission européenne. Tous ont été affectés dans des pays tiers et l'étaient déjà avant le 1^{er} janvier 2014.
- 2 En vertu de l'article 57, premier alinéa, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), applicable par analogie aux agents contractuels en vertu des articles 16 et 91 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le « RAA »), les fonctionnaires et agents ont droit, par année civile, à un congé annuel de 24 jours ouvrables au minimum et de 30 jours ouvrables au maximum, conformément à une réglementation à établir d'un commun accord entre les institutions de l'Union européenne après avis du comité du statut. En application de cette disposition, le nombre de jours de congé annuel a été fixé à 24 jours de congé auxquels s'ajoutent des jours de congé supplémentaires alloués en fonction de l'âge et du grade dans les limites des 30 jours susmentionnés.
- 3 L'annexe X du statut énonce toutefois des dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans les pays tiers. En vertu de l'article 118 du RAA, certaines de ces dispositions s'appliquent par analogie aux agents contractuels se trouvant dans la même situation. Tel est le cas de l'article 6 de cette annexe.

« Le fonctionnaire a droit, par année civile, à un congé annuel de trois jours et demi ouvrables par mois de service. »
- 4 L'article 6 de l'annexe X du statut, dans sa version antérieure à la prise d'effet du règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2013, modifiant le statut et le RAA (JO 2013, L 287, p. 15), disposait, pour le personnel affecté dans un pays tiers, ce qui suit :

« Le fonctionnaire a droit, par année civile, à un congé annuel de trois jours et demi ouvrables par mois de service. »
- 5 Au considérant 27 du règlement n° 1023/2013, le législateur de l'Union a cependant exposé ce qui suit :

« Il convient de moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers et de les rendre meilleures sur le plan du rapport coût-efficacité tout en réalisant des économies. Les droits à congé annuel devraient être adaptés et la possibilité devrait être prévue de prendre en compte un éventail plus large de paramètres pour déterminer l'indemnité de conditions de vie sans nuire à l'objectif général consistant à réaliser des économies. Les conditions d'octroi de l'indemnité de logement devraient être révisées pour mieux tenir compte des conditions locales et réduire la charge administrative. »
- 6 Depuis la prise d'effet, le 1^{er} janvier 2014, de l'article 1^{er}, point 70, sous a), du règlement n° 1023/2013, l'article 6 de l'annexe X du statut (ci-après le « nouvel article 6 de l'annexe X du statut ») dispose, toujours en ce qui concerne les fonctionnaires affectés dans un pays tiers, ce qui suit :

« Le fonctionnaire a droit, par année civile, à un congé annuel de deux jours ouvrables par mois de service.

Nonobstant le premier alinéa du présent article, les fonctionnaires déjà affectés dans un pays tiers au 1^{er} janvier 2014 ont droit :

- à trois jours ouvrables du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014 ;
- à deux jours ouvrables et demi du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015. »

- 7 Les dossiers personnels des requérants ont été mis à jour pour tenir compte du nouvel article 6, second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut et les requérants se sont ainsi vu allouer 36 jours ouvrables de congé annuel pour l'année 2014 contre 42 l'année précédente.
- 8 Les requérants ont introduit des réclamations entre le 17 février et le 13 mars 2014. Ces réclamations ont été rejetées, selon les cas, par l'autorité investie du pouvoir de nomination ou par l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'« autorité compétente »), par décisions du 23 mai 2014, toutes rédigées de la même manière.

II. Procédure et conclusions des parties

- 9 Par requête déposée au greffe du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne le 2 septembre 2014, les requérants ont introduit le présent recours, lequel a été enregistré sous le numéro F-88/14.
- 10 Par décision du 10 novembre 2014, le Tribunal de la fonction publique a décidé de suspendre la procédure dans la présente affaire jusqu'à ce que les affaires T-17/14, U4U e.a./Parlement et Conseil, et T-23/14, Bos e.a./Parlement et Conseil, soient passées en force de chose jugée.
- 11 Par actes déposés respectivement au greffe du Tribunal de la fonction publique le 29 octobre 2014 et le 5 février 2015, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.
- 12 En application de l'article 3 du règlement (UE, Euratom) 2016/1192 du Parlement européen et du Conseil, du 6 juillet 2016, relatif au transfert au Tribunal de la compétence pour statuer, en première instance, sur les litiges entre l'Union européenne et ses agents (JO 2016, L 200, p. 137), la présente affaire a été transférée au Tribunal dans l'état où elle se trouvait à la date du 31 août 2016 et doit désormais être traitée conformément au règlement de procédure du Tribunal. Cette affaire a ainsi été enregistrée sous le numéro T-518/16 et attribuée à la quatrième chambre.
- 13 Les affaires dans l'attente desquelles la procédure avait été suspendue ont donné lieu à l'arrêt du 15 septembre 2016, U4U e.a./Parlement et Conseil (T-17/14, non publié, EU:T:2016:489), et à l'ordonnance du 11 novembre 2014, Bos e.a./Parlement et Conseil (T-23/14, non publiée, EU:T:2014:956). Cet arrêt et cette ordonnance n'ont pas fait l'objet d'un pourvoi et sont passés en force de chose jugée.
- 14 Le Conseil et le Parlement ont été admis à intervenir dans la présente procédure par décisions du Tribunal du 6 mars 2017.
- 15 Sur proposition de la quatrième chambre, le Tribunal a décidé, le 20 septembre 2017, en application de l'article 28 du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.
- 16 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé, le 18 octobre 2017, d'ouvrir la phase orale de la procédure et, au titre d'une mesure d'organisation de la procédure prévue à l'article 89 du règlement de procédure, d'inviter avant l'audience les parties à répondre à des questions par écrit. Les parties ont déféré à la demande du Tribunal dans le délai imparti.

- 17 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 21 novembre 2017.
- 18 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- déclarer et arrêter que le nouvel article 6 de l'annexe X du statut est illégal ;
 - annuler les décisions portant réduction de leurs congés annuels « à compter de [l'année] 2014 » ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner les requérants aux dépens.
- 20 Le Parlement conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.
- 21 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- déclarer non fondée l'exception d'illégalité relative au nouvel article 6 de l'annexe X du statut ;
 - rejeter le recours.

III. En droit

A. Sur le premier chef de conclusions, tendant à ce que le Tribunal déclare le nouvel article 6 de l'annexe X du statut illégal

- 22 Les requérants demandent, dans leur premier chef de conclusions, que le Tribunal déclare illégal le nouvel article 6 de l'annexe X du statut.
- 23 La Commission et le Parlement estiment que le constat d'une illégalité, au terme de l'examen d'une exception d'illégalité, ne peut avoir qu'une nature incidente et ne peut figurer dans le dispositif d'un arrêt, de sorte que le premier chef de conclusions des requérants serait irrecevable comme tel.
- 24 Il est vrai qu'il n'appartient pas au juge de l'Union de faire des constatations de principe dans le dispositif de ses arrêts (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2004, De Nicola/BEI, T-120/01 et T-300/01, EU:T:2004:367, points 136 et 137). Toutefois, en l'espèce, il est clair que le premier chef de conclusions doit être compris comme n'étant pas distinct du second chef de conclusions, dès lors que, comme le relèvent la Commission et le Parlement eux-mêmes, en substance, les requérants soulèvent, à titre incident, l'illégalité du nouvel article 6 de l'annexe X du statut au soutien de leur demande d'annulation des décisions portant réduction de leurs congés annuels « à compter de [l'année] 2014 ».

B. Sur le second chef de conclusions, tendant à l'annulation des décisions portant réduction de la durée du congé annuel des requérants « à compter de [l'année] 2014 »

1. Sur l'objet du second chef de conclusions

- 25 Les requérants demandent, dans leur second chef de conclusions, l'annulation des décisions ayant opéré une réduction de leur droit à un congé annuel « à compter de [l'année] 2014 ».
- 26 En réponse à la mesure d'organisation de la procédure visée au point 16 ci-dessus, les requérants ont cependant précisé que le recours, introduit en 2014, devait en réalité se comprendre comme étant dirigé contre les décisions ayant réduit le nombre de jours de congé annuel cette année-là (ci-après les « décisions attaquées ») et qu'il ne portait pas sur la légalité des décisions prises en la matière en 2015 et en 2016.

2. Sur les conséquences de la limitation de l'objet du recours sur les exceptions d'illégalité soulevées par les requérants

- 27 Les décisions attaquées ayant uniquement déterminé le nombre de jours de congé annuel pour l'année 2014, la question se pose de savoir si les requérants sont recevables à soulever, comme ils l'ont fait, des moyens fondés sur des exceptions d'illégalité dirigées non pas seulement contre le nouvel article 6, second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut, relatif au congé annuel de cette année, mais plus largement contre le premier alinéa de cet article déterminant le nombre de jours de congé annuel à compter de l'année 2016.
- 28 En réponse à la mesure d'organisation de la procédure visée au point 16 ci-dessus, les requérants ont soutenu qu'ils avaient un intérêt à soulever l'illégalité de l'ensemble du nouvel article 6 de l'annexe X du statut et que la phase transitoire instituée par son second alinéa, premier tiret, n'était pas détachable du premier alinéa, en vertu duquel les fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers n'avaient désormais droit qu'à 24 jours de congé par an.
- 29 En revanche, la Commission et le Conseil ont estimé que les exceptions d'illégalité soulevées ne pouvaient avoir pour objet que le nouvel article 6, second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut, car l'exception d'illégalité ne constituait pas un droit d'action autonome et ne pouvait donc avoir qu'une portée incidente, limitée par l'objet du recours.
- 30 Selon une jurisprudence constante, une exception d'illégalité, soulevée de manière incidente en vertu de l'article 277 TFUE à l'occasion de la contestation au principal de la légalité d'un acte tiers, n'est recevable que dès lors qu'il existe un lien de connexité entre cet acte et la norme dont l'illégalité prétendue est excipée. Dans la mesure où l'article 277 TFUE n'a pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de caractère général que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, la portée d'une exception d'illégalité doit être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige (voir arrêt du 12 juin 2015, *Health Food Manufacturers' Association e.a./Commission*, T-296/12, EU:T:2015:375, point 170 et jurisprudence citée). Il en résulte que l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours et qu'il doit exister un lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question (arrêts du 15 mars 2017, *Fernández González/Commission*, T-455/16 P, non publié, EU:T:2017:169, point 34, et du 22 novembre 2017, *von Blumenthal e.a./BEI*, T-558/16, EU:T:2017:827, point 71).
- 31 Néanmoins, l'article 277 TFUE doit recevoir une interprétation suffisamment large afin que soit assuré un contrôle de légalité effectif des actes des institutions de caractère général en faveur des personnes exclues du recours direct contre de tels actes (arrêts du 26 octobre 1993, *Reinartz/Commission*, T-6/92 et T-52/92, EU:T:1993:89, point 56, et du 21 octobre 2010, *Agapiou Joséphidès/Commission* et

- EACEA, T-439/08, non publié, EU:T:2010:442 point 50). Aussi le champ d'application de l'article 277 TFUE doit-il s'étendre aux actes des institutions qui ont été pertinents pour l'adoption de la décision qui fait l'objet du recours en annulation (arrêts du 4 mars 1998, De Abreu/Cour de justice, T-146/96, EU:T:1998:50, point 27, et du 2 octobre 2001, Martinez e.a./Parlement, T-222/99, T-327/99 et T-329/99, EU:T:2001:242, point 135), en ce sens que ladite décision repose essentiellement sur ceux-ci (arrêt du 12 juin 2015, Health Food Manufacturers' Association e.a./Commission, T-296/12, EU:T:2015:375, point 172), même s'ils n'en constituaient pas formellement la base juridique (arrêts du 2 octobre 2001, Martinez e.a./Parlement, T-222/99, T-327/99 et T-329/99, EU:T:2001:242, point 135 ; du 20 novembre 2007, Ianniello/Commission, T-308/04, EU:T:2007:347, point 33, et du 2 octobre 2014, Spraylat/ECHA, T-177/12, EU:T:2014:849, point 25).
- 32 En l'espèce, les requérants bénéficiaient de 42 jours de congé annuel en 2013 en vertu de l'article 6 de l'annexe X du statut dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}, point 70, sous a), du règlement n° 1023/2013. En 2014, date de l'introduction du recours, ils ne bénéficiaient plus que de 36 jours de congé annuel en application du nouvel article 6, second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut. En 2015, ils ne devaient plus disposer que de 30 jours de congé annuel en vertu du second tiret du second alinéa dudit article. Finalement, à partir de l'année 2016, les requérants ne devaient plus avoir droit, en principe, qu'à 24 jours de congé par an, conformément au premier alinéa du nouvel article 6 de l'annexe X du statut.
- 33 Ainsi, l'autorité compétente ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour déterminer le nombre de jours de congé annuel. De plus, il ressort d'une interprétation contextuelle et systémique du nouvel article 6 de l'annexe X du statut que le premier tiret de son second alinéa, directement applicable aux décisions attaquées, constituait une disposition transitoire, tandis que le premier alinéa dudit article forme le nouveau régime définitif en matière de congé annuel des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers.
- 34 Il convient dès lors de rappeler que la nature même d'une période transitoire est d'organiser le passage progressif d'un régime à un autre (arrêts du 6 juillet 2017, Bodson e.a./BEI, T-508/16, non publié, EU:T:2017:469, point 117, et du 12 février 2014, Bodson e.a./BEI, F-83/12, EU:F:2014:15, point 139) pour résoudre des difficultés inhérentes à la mise en place du nouveau régime ou éviter une modification abrupte du régime antérieur.
- 35 Au vu du lien qui unit les dispositions transitoires aux dispositions définitives, les premières n'ayant aucune raison d'exister sans les secondes, et au vu de l'absence de marge de manœuvre de l'autorité compétente, il y a lieu de considérer, en l'espèce, qu'il existe un lien juridique direct entre les décisions attaquées et le nouvel article 6, premier alinéa, de l'annexe X du statut et que, ce premier alinéa étant l'aboutissement du nouvel article 6, second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut, il est au moins indirectement applicable auxdites décisions en ce qu'il était pertinent pour leur adoption, dans la mesure où elles reposaient essentiellement sur celui-ci, même s'il n'en constituait pas formellement la base juridique.
- 36 Aussi les décisions attaquées constituaient à l'égard des requérants la première application du nouvel article 6 de l'annexe X du statut, avec pour conséquence que, à partir de 2016, ils ne bénéficieraient plus que de 24 jours de congé.
- 37 La Commission a cependant fait valoir lors de l'audience que, lors de l'introduction du recours en 2014, l'application, à partir de 2016, du nouvel article 6, premier alinéa, de l'annexe X du statut aux requérants était hypothétique.
- 38 Certes, il ressort des réponses des requérants à la mesure d'organisation de la procédure visée au point 16 ci-dessus que deux d'entre eux étaient désormais affectés à Bruxelles (Belgique). Toutefois, il ne saurait en être déduit que l'application aux requérants du nouvel article 6, premier alinéa, de l'annexe X du statut à compter de l'année 2016 était hypothétique en 2014. Outre que l'un des

intéressés n'est affecté à Bruxelles que depuis le 1^{er} septembre 2017, ils avaient vocation, en tant que fonctionnaires ou agents affectés dans des pays tiers, au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement, à se voir appliquer cette disposition.

- 39 Partant, même si les décisions attaquées sont formellement fondées sur la disposition transitoire concernant la seule année 2014, figurant au premier tiret du second alinéa du nouvel article 6 de l'annexe X du statut, les requérants sont recevables à contester également, par voie d'exception, la légalité du régime définitif du congé annuel déterminé par le premier alinéa dudit article.

3. Sur les moyens

a) Remarque liminaire

- 40 Dans leur requête, les requérants ont fait valoir que le nouvel article 6 de l'annexe X du statut méconnaissait la nature particulière et la finalité du droit à un congé annuel, le principe général d'égalité de traitement, le principe de sécurité juridique et l'article 10 du statut.
- 41 Toutefois, au vu de l'arrêt du 15 septembre 2016, U4U e.a./Parlement et Conseil (T-17/14, non publié, EU:T:2016:489), les requérants se sont désistés du moyen tiré de la violation de l'article 10 du statut.
- 42 Par ailleurs, en réponse à une question posée par le Tribunal, les requérants ont considéré que le troisième moyen tiré de la violation du principe de sécurité juridique devait se comprendre comme étant pris de la violation du principe de protection de la confiance légitime.
- 43 Enfin, les développements de la requête comportent des considérations sur le droit au respect de la vie privée et familiale dont il y a lieu de considérer qu'elles forment un moyen distinct.
- 44 En définitive, le Tribunal est saisi de quatre moyens, tirés, respectivement, de la violation :
- de la nature particulière et de la finalité du droit à un congé annuel,
 - du principe général d'égalité de traitement,
 - du principe de protection de la confiance légitime,
 - du droit au respect de la vie privée et de la vie familiale.

b) Sur le premier moyen, tiré de la violation de la nature particulière et de la finalité du droit à un congé annuel

1) Arguments des parties

- 45 En s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, et notamment sur son arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), les requérants font valoir que le droit au congé annuel est un principe de droit social de l'Union revêtant une importance particulière. Il serait désormais consacré par l'article 31, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et garanti, entre autres, par l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9). Les requérants soulignent que, selon la jurisprudence, ce droit aurait une double finalité, à savoir permettre au travailleur, d'une part, de se reposer par rapport à l'exécution des tâches lui incombant et, d'autre part, de disposer d'une période de détente et de loisirs. Or, les règles plus avantageuses dont bénéficiaient les fonctionnaires et agents

affectés dans des pays tiers en matière de congé annuel auraient précisément eu pour objet de compenser les inconvénients liés aux conditions de vie du lieu de leur affectation, toujours considérées comme étant particulières et même éprouvantes.

- 46 Dans ce contexte, il ressortirait de la jurisprudence et du considérant 4 de la directive 2003/88 que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs par le truchement du droit à un congé annuel représenterait un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique. Pourtant, la réduction du droit au congé annuel des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers aurait été justifiée, au considérant 27 du règlement n° 1023/2013, par un tel motif, à savoir l'amélioration du rapport coût-efficacité de ce personnel et la nécessité de réaliser des économies. De plus, le fait que cette réduction aurait également été justifiée par l'intérêt du service et, en particulier, par celui des petites délégations, dont le fonctionnement aurait été affecté par les nombreuses absences de leur personnel, constituerait une affirmation non étayée qui ne saurait valoir dans tous les cas. En outre, l'objectif de modernisation des conditions de travail prétendument lié à l'évolution des modes de transport et de communication, invoqué par la Commission et le Parlement, ne pourrait davantage justifier la réduction litigieuse, car ce raisonnement conduirait à éroder progressivement le droit au congé annuel sans égard pour sa finalité.
- 47 Par ailleurs, le fait que le nombre de jours de congé annuel prévu par le nouvel article 6 de l'annexe X du statut demeure supérieur à celui prévu à l'article 7 de la directive 2003/88 n'impliquerait pas que ce nouvel article assurerait une protection adéquate des conditions de travail, de la santé et de la sécurité des requérants. En effet, la directive 2003/88 tendrait seulement à assurer un niveau minimal de protection. De surcroît, l'article 23 de cette directive contiendrait une clause de non-régression dont il résulterait que l'abaissement du nombre de jours de congé ne pourrait être justifié par le seul fait qu'il restât supérieur à celui prévu par l'article 7 susmentionné.
- 48 En toute hypothèse, la détérioration des conditions de travail des requérants affecterait de manière disproportionnée leur vie professionnelle et leur santé.
- 49 Enfin, malgré le large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur, celui-ci aurait dû évaluer les conséquences de la réduction du nombre de jours de congé annuel sur la santé et la sécurité des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers, car la pratique aurait fait naître une présomption que le travail effectué dans des pays tiers est plus éprouvant que celui effectué aux sièges des institutions. De même, le législateur aurait dû motiver de manière suffisante la détérioration des conditions de travail des intéressés. Or, une telle évaluation et une telle motivation feraient défaut en l'espèce.
- 50 La Commission, aux arguments de laquelle le Parlement et le Conseil se rallient, réfute d'emblée la pertinence de l'arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570).
- 51 La Commission ainsi que le Parlement et le Conseil font également observer que le législateur a envisagé, au considérant 14 de la directive 2003/88, que des « normes spécifiques prévues par d'autres instruments communautaires » puissent prévaloir sur les dispositions de celle-ci. Tel serait le cas du nouvel article 6 de l'annexe X du statut. De surcroît, le nombre de jours de congé annuel déterminé par cet article demeurerait supérieur au congé d'« au moins quatre semaines » prévu comme durée minimale de congé par l'article 7 de la directive 2003/88. Ainsi, le nouvel article 6 de l'annexe X du statut ne porterait pas atteinte à la substance du droit au congé annuel.
- 52 Par ailleurs, le législateur n'aurait pas eu pour seule finalité un objectif de nature économique en adoptant le nouvel article 6 de l'annexe X du statut. Il ressortirait au contraire du considérant 27 du règlement n° 1023/2013 qu'il poursuivait également comme objectif de moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers, c'est-à-dire une exigence administrative visant à adapter les conditions de travail à l'évolution des conditions économiques et sociales. À cet égard, le

Conseil fait observer qu'un congé annuel de 42 jours ouvrables posait des problèmes dans les petites délégations, qui, du fait de ces congés et des absences pour d'autres motifs, ne disposaient pas toujours du personnel suffisant pour assurer leur bon fonctionnement. La Commission et le Parlement relèvent, quant à eux, que, entre 2004 et 2014, la situation qui avait justifié en partie le régime antérieur a évolué du fait que les communications via l'internet et les vols à bas prix ont connu des développements significatifs.

- 53 Au demeurant, les requérants ne démontreraient pas que le législateur a agi en méconnaissance du droit au congé annuel, qui est de permettre au travailleur, d'une part, de se reposer et, d'autre part, de bénéficier d'une période de détente et de loisirs. À cet égard, la « pratique » antérieure dont découlerait une prétendue présomption selon laquelle le travail effectué dans des pays tiers serait éprouvant, à la supposer établie, ne pourrait en aucune manière lier le législateur, puisque celui-ci disposerait d'une large marge de manœuvre pour adapter le statut à l'évolution du contexte économique et social et pour modifier à tout moment et dans un sens défavorable les droits et les obligations des fonctionnaires.
- 54 De toute manière, le législateur aurait pris en considération les contraintes particulières inhérentes à la situation du personnel travaillant dans des pays tiers, d'une part, à l'article 7 de l'annexe X du statut, concernant le calcul de la durée du congé lors de la prise ou de la cessation de fonctions dans un pays tiers et le report de jours de congé annuel non pris, ainsi que, d'autre part, à l'article 7, second alinéa, de l'annexe V du statut, relatif au délai de route.
- 55 Enfin, la Commission soutient que les actes de portée générale sont suffisamment motivés lorsque le législateur explique, même succinctement, l'essentiel des mesures. Partant, il ne découlerait d'aucune disposition ni principe que le législateur aurait dû prendre en compte les effets de la réduction du congé annuel sur la santé et la sécurité des fonctionnaires ou aurait dû apprécier la portée de cette réduction par rapport à l'objectif général d'amélioration de leurs conditions de travail ou encore qu'il aurait dû démontrer les gains d'efficacité que cette réduction permettrait.

2) Appréciation du Tribunal

i) Remarque liminaire

- 56 Il convient, à titre liminaire, d'examiner la pertinence, pour le cas d'espèce, de l'arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), sur lequel les requérants se fondent en grande partie.
- 57 Comme le soutiennent la Commission ainsi que le Parlement et le Conseil, la Cour s'est limitée, dans cet arrêt, à statuer sur une disposition organisant, à droit constant, un mécanisme de report d'une année sur l'autre de jours de congé non pris.
- 58 Toutefois, si, dans la présente affaire, la situation est caractérisée par une modification législative réduisant la durée du congé annuel, les précisions que cet arrêt apporte concernant notamment la nature de ce congé et sa finalité, les conditions dans lesquelles une directive peut être invoquée à l'égard d'une institution et les modalités d'application de la Charte aux institutions sont pertinentes en l'espèce.
- 59 Cela étant, les requérants déduisent précisément la nature particulière et la finalité du droit à un congé annuel qu'ils invoquent de la directive 2003/88 et de la jurisprudence relative à celle-ci. Aussi y a-t-il lieu d'examiner également à titre liminaire dans quelle mesure cette directive peut être invoquée en l'espèce.

ii) Sur la possibilité d'opposer la directive 2003/88 au législateur de l'Union

- 60 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les directives étant adressées aux États membres et non aux institutions ou organes de l'Union, les dispositions de la directive 2003/88 ne sauraient être considérées comme imposant en tant que telles des obligations aux institutions dans leurs rapports avec leur personnel (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, TAO-AFI et SFIE-PE/Parlement et Conseil, T-456/14, EU:T:2016:493, point 72 et jurisprudence citée).
- 61 Toutefois, ainsi que cela a déjà été jugé, la circonstance qu'une directive ne lie pas, comme telle, les institutions ne sauraient exclure que les règles ou principes édictés dans cette directive puissent être invoqués à l'encontre des institutions lorsqu'ils n'apparaissent eux-mêmes que comme l'expression spécifique de règles fondamentales du traité et de principes généraux qui s'imposent directement auxdites institutions. De même, une directive pourrait lier une institution quand celle-ci a, dans le cadre de son autonomie organisationnelle et dans les limites du statut, entendu donner exécution à une obligation particulière énoncée par une directive ou encore dans le cas où un acte de portée générale d'application interne renvoie lui-même expressément aux mesures arrêtées par le législateur de l'Union en application des traités. Enfin, les institutions doivent, conformément au devoir de loyauté qui pèse sur elles, tenir compte, dans leur comportement d'employeur, des dispositions législatives adoptées à l'échelle de l'Union (voir arrêt du 15 septembre 2016, TAO-AFI et SFIE-PE/Parlement et Conseil, T-456/14, EU:T:2016:493, points 73 et 74 et jurisprudence citée).
- 62 En l'espèce, les requérants considèrent, dans leurs écritures, que l'article 1^{er} sexies, paragraphe 2, du statut constitue un acte de portée générale d'application interne renvoyant à la directive 2003/88.
- 63 Il est vrai, à cet égard, que la Cour a jugé, dans son arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 43), que l'article 1^{er} sexies, paragraphe 2, du statut envisageait des règles telles que celles que comportait la directive 2003/88, car tant cet article que cette directive avaient pour objet de fixer les prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail au nombre desquelles figurent les périodes minimales de congé annuel.
- 64 Toutefois, dans son arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, points 48 et suivants), la Cour a seulement recouru à la directive 2003/88 pour interpréter l'article 4 de l'annexe V du statut en combinaison avec l'article 1^{er} sexies, paragraphe 2, de ce même statut. En revanche, les annexes du statut ayant la même valeur juridique que le statut lui-même (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, C-40/10, EU:C:2010:713, point 61, et ordonnance du 13 décembre 2012, Mische/Commission, T-641/11 P, EU:T:2012:695, point 41) et en l'absence de hiérarchie entre la directive 2003/88 et le règlement n° 1023/2013, portant modification du statut, ce règlement ne se présentant pas au demeurant comme un acte délégué ou d'exécution de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 2014, Espagne/Commission, T-481/11, EU:T:2014:945, point 74 et jurisprudence citée), l'article 1^{er} sexies, paragraphe 2, du statut et la directive 2003/88 ne sauraient être invoqués à l'appui d'une exception d'illégalité pour déclarer inapplicable le nouvel article 6 de l'annexe X du statut.
- 65 Il n'en reste pas moins que, dans leurs écritures, les requérants se réfèrent également à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte et qu'ils ont expressément fait valoir, en réponse à une question posée par le Tribunal lors de l'audience, que la directive 2003/88 serait opposable au législateur de l'Union dans la mesure où elle traduirait un droit fondamental.
- 66 Il importe de rappeler qu'il ressort de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte que les dispositions de celle-ci s'adressent notamment aux institutions de l'Union, qui sont en conséquence tenues d'observer et de promouvoir l'application des principes qu'elle consacre, dont le droit au congé annuel garanti par l'article 31, paragraphe 2, de la Charte.

- 67 Il convient également de rappeler que les explications du præsidium de la Convention relatives à la Charte (JO 2007, C 303, p. 17) doivent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 27).
- 68 Or, il ressort des explications mentionnées au point 67 ci-dessus que l'article 31, paragraphe 2, de la Charte consacre notamment la substance de la directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 1993, L 307, p. 18), laquelle a été par la suite remplacée et codifiée par la directive 2003/88 (arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 39). En particulier, l'article 7 de la directive 2003/88, relatif au congé annuel, est identique à l'article 7 de la directive 93/104. Il dispose, en son paragraphe 1, que « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales ».
- 69 Dans la mesure où la directive 2003/88 est une expression concrète du principe énoncé à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte, ainsi que cela résulte des explications du præsidium afférentes à celui-ci (voir point 67 ci-dessus), le législateur, tenu de respecter cet article qui a la même valeur que les traités, ne pouvait faire abstraction du contenu de ladite directive.
- 70 Aussi l'application du nouvel article 6 de l'annexe X du statut devrait-elle être écartée si celui-ci s'avérait incompatible avec le droit à un congé annuel, dont la nature et la finalité ressortent de l'article 31, paragraphe 2, de la Charte lu à la lumière de la directive 2003/88.
- 71 Il incombe dès lors au Tribunal de vérifier si le nouvel article 6, premier alinéa, et second alinéa, premier tiret, de l'annexe X du statut a porté atteinte au droit à un congé annuel et, plus précisément, à sa nature et à sa finalité.

– *Sur l'existence d'une atteinte au droit à un congé annuel*

- 72 Il convient d'observer d'emblée que, dans la mesure où l'article 31, paragraphe 2, de la Charte et ses explications (voir point 67 ci-dessus) imposent de se référer à la directive 2003/88, il ne saurait être fait abstraction du contenu des dispositions de cette dernière.
- 73 Dans cette perspective, il y a lieu de relever que l'article 14 de la directive 2003/88 dispose que celle-ci « ne s'applique pas dans la mesure où d'autres instruments [de l'Union] contiennent des prescriptions plus spécifiques en matière d'aménagement du temps de travail concernant certaines occupations ou activités professionnelles ». Ainsi que cela ressort du considérant 14 de ladite directive, cette disposition vise notamment des prescriptions spécifiques en matière de congé annuel applicables à « certaines catégories de travailleurs ».
- 74 La Commission suggère dès lors que le nouvel article 6 de l'annexe X du statut devrait être regardé comme une prescription prévalant sur les dispositions de la directive 2003/88 en ce qui concerne la durée du congé annuel.
- 75 Il ressort toutefois de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive 2003/88 que les prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail que celle-ci comporte s'appliquent par principe à tous les secteurs d'activité, privés ou publics. Dans ce contexte et à la lumière également du considérant 14 de ladite directive, l'article 14 de celle-ci doit s'interpréter comme visant des dispositions spécifiques à certaines catégories de travailleurs en raison des particularités de leurs occupations ou activités professionnelles.

- 76 Ainsi le législateur a-t-il adopté des dispositions spécifiques au transport routier, au transport aérien ou encore au transport par voie navigable, respectivement, dans la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2002, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (JO 2002, L 80, p. 35), dans la directive 2000/79/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, concernant la mise en œuvre de l'accord européen relatif à l'aménagement du temps de travail du personnel mobile dans l'aviation civile, conclu par l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), l'Association européenne des personnels navigants techniques (ECA), l'Association européenne des compagnies d'aviation des régions d'Europe (ERA) et l'Association internationale des charters aériens (AICA) (JO 2000, L 302, p. 57), et dans la directive 2014/112/UE du Conseil, du 19 décembre 2014, portant application de l'accord européen concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur de la navigation intérieure, conclu par l'Union européenne de la navigation fluviale (UENF), l'Organisation européenne des bateliers (OEB) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) (JO 2014, L 367, p. 86).
- 77 En l'espèce, il est utile de relever que le nouvel article 6 de l'annexe X du statut ne se présente pas comme une prescription spécifique d'aménagement du temps de travail prévue à l'article 14 de la directive 2003/88. Par ailleurs, la Commission ne fournit pas d'élément de nature à justifier que les fonctionnaires et les agents affectés dans des pays tiers exerceraient une activité professionnelle appelant des dispositions spécifiques telles que celles énumérées au point précédent. À cet égard, la circonstance que l'article 336 TFUE a confié au Parlement et au Conseil la compétence d'arrêter le statut et le RAA conformément à la procédure législative ordinaire ne suffit pas pour établir cette spécificité.
- 78 La Commission plaide que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88 prévoit uniquement une obligation de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, c'est-à-dire de 20 jours ouvrables, de sorte que, en fixant à 24 jours le nombre de jours de congé annuel à partir de 2016, le nouvel article 6 de l'annexe X du statut respecte cette limite.
- 79 Les requérants contestent pour leur part le fait que le nouvel article 6 de l'annexe X du statut soit compatible avec la nature et la finalité du congé annuel, dans la mesure où le nombre de jours de congé annuel demeurerait supérieur au minimum requis par l'article 7 de la directive 2003/88. Les requérants relèvent ainsi que l'article 23 de la directive 2003/88 contient une clause de non-régression et mettent également en exergue que cette directive a pour objectif fondamental l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.
- 80 L'article 23 de la directive 2003/88 dispose que, « pour autant que les exigences minimales prévues dans [cette] directive soient respectées, la mise en œuvre de [celle-ci] ne constitue pas une justification valable pour la régression du niveau général de protection des travailleurs ». Il en résulte qu'une régression de la protection garantie aux travailleurs dans le domaine de l'aménagement du temps de travail n'est pas comme telle interdite par la directive 2003/88, mais que, pour relever de l'interdiction édictée par l'article 23 de celle-ci, cette régression doit, d'une part, être liée à la « mise en œuvre » de la directive et, d'autre part, porter sur le « niveau général de protection » des travailleurs concernés (voir, par analogie, arrêt du 23 avril 2009, Angelidaki e.a., C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, point 126).
- 81 Plus précisément, la condition relative à la « mise en œuvre » de la directive 2003/88 couvre toute mesure nationale de transposition visant à garantir que l'objectif poursuivi par celle-ci peut être atteint. En revanche, une réglementation ne peut être considérée comme contraire à l'article 23 de la directive 2003/88 si la régression qu'elle comporte n'est aucunement liée à sa mise en œuvre, c'est-à-dire, en d'autres termes, si la mesure régressive est justifiée non par la nécessité d'une transposition mais par celle de promouvoir un autre objectif (voir, par analogie, arrêt du 23 avril 2009, Angelidaki e.a., C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, points 131 et 133).

- 82 Or, il ressort du considérant 27 du règlement n° 1023/2013 que l'article 1^{er}, point 70, sous a), de ce règlement poursuivait comme objectif de réaliser des économies et de moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers et non pas de réaliser l'objectif poursuivi par la directive 2003/88.
- 83 Par conséquent, les requérants ne peuvent se fonder sur l'article 23 de la directive 2003/88 pour contester la validité du nouvel article 6 de l'annexe X du statut.
- 84 Il n'en reste pas moins que, comme le plaident les requérants, le droit au congé annuel de chaque travailleur, y compris des fonctionnaires et agents, doit être considéré comme un principe du droit social de l'Union revêtant une importance particulière (arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 26). Il a en effet pour finalité de permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs (arrêt du 20 janvier 2009, Schultz-Hoff e.a., C-350/06 et C-520/06, EU:C:2009:18, point 25) et ainsi de protéger sa sécurité et sa santé (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, point 37, et ordonnance du 4 mars 2011, Grigore, C-258/10, non publiée, EU:C:2011:122, point 40).
- 85 La finalité du congé annuel s'inscrit ainsi dans l'objectif que l'article 151 TFUE assigne à l'Union d'améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs et, conformément à l'article 153 TFUE, de soutenir et de compléter l'action des États membres dans le domaine de l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des intéressés.
- 86 Par ailleurs, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, l'Union doit observer les principes au nombre desquels figure le droit à des congés annuels et en promouvoir l'application.
- 87 Il résulte également des explications du *præsidium* de la Convention concernant l'article 31, paragraphe 2, de la Charte (voir point 67 ci-dessus) que celui-ci se fonde sur la directive 93/104, remplacée par la directive 2003/88, ainsi que sur le point 8 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée lors de la réunion du Conseil européen tenue à Strasbourg (France) le 9 décembre 1989. Or, il ressort du considérant 4 de la directive 2003/88 que les mesures relatives à l'aménagement du temps de travail, et notamment celles relatives aux congés annuels payés prévus à l'article 7 de celle-ci, ont pour objectif fondamental de contribuer directement à l'amélioration de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 44). Quant au point 8 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, il dispose que « [t]out travailleur de la Communauté européenne a droit au repos hebdomadaire et à un congé annuel payé dont les durées doivent être rapprochées dans le progrès, conformément aux pratiques nationales ».
- 88 Il découle de tout ce qui précède que, par sa nature, le droit au congé annuel visé à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte tend, en principe, à favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs.
- 89 Aussi, la circonstance que le nombre de jours de congé annuel déterminé par le nouvel article 6 de l'annexe X du statut demeure supérieur au minimum requis par l'article 7 de la directive 2003/88 ne suffit pas, comme le prétend la Commission, pour conclure que ce nouvel article ne méconnaît pas le droit à un congé annuel.
- 90 À l'inverse, si toute réduction du nombre de jours de congé annuel ne suffit pas en elle-même pour conclure à une atteinte au droit à un congé annuel garanti par l'article 31, paragraphe 2, de la Charte, tel n'est pas le cas du nouvel article 6 de l'annexe X du statut, qui réduit significativement la durée du

congé des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers en faisant passer celle-ci, en trois ans, de 42 jours à 24. Cette réduction ne saurait en effet être regardée comme étant compatible avec le principe tendant à favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des intéressés.

- 91 Ce constat n'est pas infirmé par les arguments de la Commission, du Parlement et du Conseil, dans la mesure où l'ampleur de la réduction ainsi opérée n'est pas atténuée par les autres dispositions du statut et de ses annexes qui constituent le contexte dans lequel s'inscrit le nouvel article 6 de l'annexe X du statut.
- 92 Ainsi, l'article 1^{er}, point 71, sous b), du règlement n° 1023/2013 a modifié l'article 7, premier alinéa, de l'annexe X du statut et a aligné le régime des fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers sur celui des autres fonctionnaires et agents en réduisant le nombre de jours de congé auquel ils avaient droit en cas d'entrée en service ou de cessation de fonctions en cours d'année.
- 93 De plus, l'article 8, premier alinéa, de l'annexe X du statut et l'article 9, paragraphe 2, de la même annexe disposent que l'autorité investie du pouvoir de nomination « peut exceptionnellement octroyer au fonctionnaire, par décision spéciale et motivée, un congé de détente » d'une durée maximale de quinze jours ouvrables « en raison de conditions de vie particulièrement éprouvantes [sur le] lieu de son affectation ». Toutefois, dès lors qu'il s'agit de vérifier si le législateur a dûment tenu compte de la finalité et de la portée du congé annuel, force est de constater que ces dispositions existaient avant l'entrée en vigueur du nouvel article 6 de l'annexe X du statut. En raison de leur antériorité, elles ne sauraient donc atténuer l'ampleur de la réduction des congés opérée par le législateur. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 1^{er}, point 70, sous c), du règlement n° 1023/2013 a complété l'article 8 de l'annexe X du statut afin de préciser que le fonctionnaire participant à une action de perfectionnement professionnel et bénéficiant d'un congé de détente devait s'efforcer de combiner les deux, alors que ce congé doit permettre à l'intéressé de se détendre, comme son intitulé l'indique.
- 94 Par ailleurs, la possibilité pour un fonctionnaire ou agent affecté en délégation de se voir attribuer un logement de fonction en vertu de l'article 5 de l'annexe X du statut et les dispositions de la même annexe permettant à la famille de l'intéressé de le suivre dans le pays tiers sont dépourvues de pertinence au regard du droit à un congé annuel.
- 95 De même, l'indemnité de conditions de vie, prévue à l'article 10 de l'annexe X du statut, ainsi que les autres dispositions de la même annexe relatives au remboursement de frais de logement, de voyage ou de transport ou concernant les prestations de sécurité sociale des intéressés non seulement existaient avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1023/2013, mais ne sauraient contrebalancer la réduction du nombre de jours de congé annuel. En effet, dans un souci de protection efficace de sa sécurité et de sa santé, le travailleur doit normalement pouvoir bénéficier d'un repos effectif, de telle sorte que le congé annuel ne peut être remplacé par une compensation financière, sauf dans le cas où il est mis fin à la relation de travail, ainsi que cela résulte de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 (voir, en ce sens, arrêt du 10 septembre 2009, Vicente Pereda, C-277/08, EU:C:2009:542, point 20).
- 96 Il résulte enfin de l'article 7, second alinéa, de l'annexe X du statut qu'un fonctionnaire travaillant dans un pays tiers qui n'a pas épuisé son congé annuel peut reporter quatorze jours ouvrables l'année suivante, contre douze, en vertu de l'article 4, premier alinéa, de l'annexe V du même statut, pour les fonctionnaires travaillant sur le territoire de l'Union. En outre, il ressort de l'article 7, second alinéa, de l'annexe V du statut que le délai de route, normalement déterminé à deux journées et demie de congé, est susceptible d'être allongé pour le personnel affecté dans un pays tiers lorsque des nécessités le justifient. Toutefois, ces mesures favorables aux fonctionnaires et agents affectés dans un pays tiers apparaissent marginales par rapport à la réduction du nombre de jours de congé annuel résultant du nouvel article 6 de l'annexe X du statut.

97 Comme les requérants le soutiennent, il y a par conséquent lieu de considérer que la réduction significative du nombre de jours de congé annuel opérée par le nouvel article 6 de l'annexe X du statut affecte leur droit au congé annuel. Dans ces conditions, il doit être examiné si cette atteinte est adéquatement justifiée.

– *Sur la justification de l'atteinte au droit au congé annuel*

98 Il convient de rappeler que, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des restrictions peuvent être apportées à des droits fondamentaux ne constituant pas des prérogatives absolues, tels que le droit de propriété et le droit d'exercer librement une activité économique, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (arrêts du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 122, et du 26 septembre 2014, Arctic Paper Mochenwangen/Commission, T-634/13, non publié, EU:T:2014:828, point 55).

99 Par analogie, il y a lieu de considérer que des restrictions comme en l'espèce peuvent être apportées dans les mêmes conditions à des principes, tel le droit au congé annuel, qui ont été préalablement mis en œuvre conformément à l'article 52, paragraphe 5, de la Charte.

100 Il est vrai, néanmoins, que le législateur dispose d'une large marge de manœuvre pour adapter le statut et pour modifier à tout moment, même dans un sens défavorable, les droits et les obligations des fonctionnaires. Il ne s'ensuit cependant pas pour autant que le législateur pourrait s'abstenir de se prononcer en pleine connaissance de cause et au terme d'un examen circonstancié de tous les éléments pertinents effectué avec soin et impartialité (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, Europol/Kalmár, T-455/11 P, EU:T:2013:595, point 72). Par conséquent, il incombe notamment au Tribunal de s'assurer que le législateur a vérifié que les conditions rappelées au point 98 ci-dessus étaient respectées (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, points 79 à 83).

101 En premier lieu, quant à la question de savoir si le nouvel article 6 de l'annexe X du statut est justifié par un objectif d'intérêt général, il y a lieu de se reporter au considérant 27 du règlement n° 1023/2013, selon lequel « [i]l conv[enai]t de moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers et de les rendre meilleures sur le plan du rapport coût-efficacité tout en réalisant des économies ».

102 Cependant, il ressort du considérant 4 de la directive 2003/88 que « [l']amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique ». La Cour a également jugé, au point 55 de son arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), que des considérations tirées de la nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union ne sauraient être invoquées pour justifier une atteinte au droit au congé annuel payé. Il s'ensuit que de tels objectifs ne peuvent justifier une atteinte au droit au congé annuel garanti par l'article 31, paragraphe 2, de la Charte. Par conséquent, en l'espèce, l'objectif d'assurer un meilleur rapport coût-efficacité des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers, tout en réalisant des économies, ne saurait constituer un objectif légitime justifiant la réduction de la durée du congé annuel des requérants.

103 Toutefois, selon les termes mêmes du considérant 27 du règlement n° 1023/2013, l'objectif poursuivi était également de « moderniser les conditions de travail du personnel employé dans des pays tiers ».

104 La Commission ainsi que le Parlement et le Conseil n'apparaissent cependant pas avoir une compréhension univoque de cet objectif.

- 105 La Commission et le Parlement expliquent, pour leur part, que, entre 2004 et 2014, la situation qui avait justifié en partie le régime antérieur a évolué du fait que les communications par l'internet et les vols à bas prix ont connu un développement significatif. Le Conseil indique, quant à lui, qu'un congé annuel de 42 jours ouvrables exposait les petites délégations à des difficultés, dans la mesure où, du fait de ces congés et des absences pour d'autres motifs, elles ne disposaient pas toujours du personnel suffisant pour assurer leur bon fonctionnement.
- 106 La Commission et le Parlement, de surcroît, ne sont pas en mesure de préciser en quoi, au vu de la finalité du congé annuel, le développement des voyages à bas prix et la possibilité d'utiliser plus largement que précédemment les communications par l'internet justifiaient une réduction de ce congé. En particulier, le développement des vols à bas prix apparaît, tout au plus, pouvoir motiver une réduction des délais de route visés à l'article 7 de l'annexe V du statut, alors que ces délais sont au contraire susceptibles d'être augmentés pour le personnel affecté dans les pays tiers, comme le reconnaît la Commission elle-même.
- 107 Quant à la justification fournie par le Conseil, les requérants font observer, à juste titre, qu'elle ne vaut pas pour toutes les délégations. Or, le Conseil n'a fourni aucun élément permettant de considérer que la situation des petites délégations était à ce point significative que le législateur avait pu considérer qu'une réduction générale du nombre de jours de congé annuel constituait la seule solution qui s'imposait. De surcroît, il n'apparaît pas que le législateur ait vérifié la pertinence de ladite justification au regard de la possibilité offerte par l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe X du statut de refuser un congé pour des raisons tenant aux nécessités du service, alors même que, en adoptant l'article 1^{er}, point 70, sous d), du règlement n° 1023/2013, il réduisait de quatorze jours ouvrables à deux semaines la période de congé qui devait au moins être prise une fois par an.
- 108 En second lieu, quant à la question de savoir si le nouvel article 6 de l'annexe X du statut est proportionné au but poursuivi, rien n'indique que, préalablement à son adoption, le législateur ait examiné les conséquences de la réduction du nombre de jours de congé annuel sur la santé et la sécurité des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers ni qu'il a examiné d'autres modalités de réduction, alors que les congés annuels payés contribuent directement à l'amélioration de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 44).
- 109 En outre, en limitant formellement dans le nouvel article 6, premier alinéa, de l'annexe X du statut le congé annuel des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers à 24 jours ouvrables à partir de 2016, il n'apparaît pas que le législateur ait en tant que tel tenu compte de la circonstance que, en vertu de l'article 57 du statut, les fonctionnaires et agents affectés au sein de l'Union bénéficient d'un congé allant jusqu'à 30 jours ouvrables en fonction de leur âge et de leur grade.
- 110 De même, il n'apparaît pas que le législateur ait, en ce qui le concerne, recherché si le libellé de l'article 8, premier alinéa, de l'annexe X du statut, relatif au congé de détente, garantissait, comme tel, à tout fonctionnaire et agent affecté dans un pays tiers et placé dans une situation particulièrement éprouvante une protection suffisante de sa santé et de sa sécurité, alors même que, en vertu de cette disposition, le congé de détente ne peut être qu'exceptionnel et doit faire l'objet d'une décision spéciale et motivée.
- 111 Enfin, la Commission soutient erronément que le législateur a pris en considération les contraintes inhérentes à la situation du personnel affecté dans des pays tiers eu égard spécifiquement à son droit au congé annuel en se référant à l'article 7, premier alinéa, de l'annexe X du statut, alors que, ainsi que cela a déjà été exposé (voir point 92 ci-dessus), cette disposition, modifiée par l'article 1^{er}, point 71, sous b), du règlement n° 1023/2013, aligne au contraire le régime des intéressés sur celui des autres fonctionnaires et agents en réduisant le nombre de jours de congé auquel ils avaient droit en cas d'entrée en service ou de cessation de fonctions en cours d'année.

- 112 Sur le fondement de ce qui précède, force est de constater qu'il n'apparaît pas que le législateur de l'Union ait vérifié, lors de l'adoption du nouvel article 6 de l'annexe X du statut, si celui-ci était effectivement justifié par un objectif d'intérêt général et s'il ne constituait pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée dans le droit au congé annuel des fonctionnaires et agents affectés dans des pays tiers. Par conséquent, la Commission ne pouvait pas valablement se fonder sur le nouvel article 6 de l'annexe X du statut pour adopter les décisions attaquées.
- 113 Il s'ensuit que le premier moyen est fondé et qu'il y a lieu d'annuler les décisions attaquées, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens des requérants.

IV. Sur les dépens

- 114 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 115 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- 116 En l'espèce, la Commission ayant succombé, il convient de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par les requérants, conformément aux conclusions de ces derniers. Par ailleurs, en tant qu'institutions intervenantes, le Parlement et le Conseil supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Les décisions portant réduction en 2014 du nombre de jours de congé annuel de M. Francisco Carreras Sequeros et des autres fonctionnaires ou agents de la Commission européenne dont les noms figurent en annexe sont annulées.**
- 2) **La Commission est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par M. Carreras Sequeros et par les autres fonctionnaires ou agents de la Commission dont les noms figurent en annexe.**
- 3) **Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.**

Kanninen

Schwarcz

Iliopoulos

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 décembre 2018.

Le greffier
E. Coulon

Le président
H. Kanninen