HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a zecea)

12 februarie 2025 *

„Funcție publică – Personalul SEAE – Remunerație – Alocații familiale – Alocația școlară – Articolul 15 din anexa X la statut – Cerere de rambursare a costurilor de creșă și de școlarizare – Decizie de respingere”

În cauza T-17/24,

UL și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă [1], reprezentați de A. Guillerme, T. Bontinck și F. Patuelli, avocați,

reclamanți,

împotriva

Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE), reprezentat de R. Coesme, S. Falek și T. Payan, în calitate de agenți,

pârât,

TRIBUNALUL (Camera a zecea),

compus din doamna O. Porchia, președintă, și domnii M. Jaeger și L. Madise (raportor), judecători,

grefier: doamna H. Eriksson, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 15 octombrie 2024,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

[1] Lista celorlalți reclamanți nu este anexată decât la versiunea notificată părților și destinatarilor menționați la articolul 55 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Hotărâre [2]

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 270 TFUE, reclamanții, UL și celelalte șase persoane fizice ale căror nume figurează în anexă, solicită, pe de o parte, anularea deciziilor Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) cuprinse în e-mailurile din 15 februarie, 23 martie, 27 aprilie, 2, 5 și 8 mai 2023 (denumite în continuare „deciziile atacate”) care le-au fost adresate ca răspuns la cererile lor privind cuantumul alocației prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la Statutul funcționarilor Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”) pentru copiii aflați în întreținere cu vârsta sub cinci ani (denumită în continuare „alocația A”) și, pe de altă parte, recunoașterea dreptului lor de a beneficia, pentru copiii cu vârsta sub cinci ani, de această alocație într-un cuantum calculat potrivit modalităților prevăzute la articolul 15 din anexa X la statut și ținând seama de împrejurările excepționale care caracterizează situația lor.

Istoricul litigiului

2 Reclamanții sunt funcționari și agenți ai SEAE aflați în activitate în Statele Unite și în Regatul Unit. Aceștia au formulat cereri privind cuantumul alocației A pe care o puteau pretinde pentru copiii lor cu vârsta sub cinci ani. Prin deciziile atacate, SEAE a răspuns la aceste cereri.

3 Reclamanții au formulat reclamații în temeiul articolului 90 alineatul (2) din statut, susținând în esență că cuantumul alocației A trebuia calculat potrivit modalităților prevăzute la articolul 15 din anexa X la statut. Aceste reclamații au fost respinse prin deciziile din 29 septembrie 2023.

4 În deciziile de respingere a reclamațiilor, SEAE a arătat printre altele că articolul 15 din anexa X la statut stabilește, în beneficiul funcționarilor și al agenților repartizați într-o țară terță, un regim special care privește exclusiv cuantumul alocației școlare prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din anexa VII la statut pentru copiii aflați în întreținere în vârstă de cel puțin cinci ani (denumită în continuare „alocația B”), iar nu cuantumul alocației A. Astfel, potrivit SEAE, în cazul funcționarilor și al agenților ai căror copii au vârsta sub cinci ani, instituțiile nu sunt obligate prin lege să plătească alocația A decât în condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut.

5 Deciziile de respingere a reclamațiilor precizează că SEAE, făcând uz de autonomia sa instituțională, a decis totuși să aplice „prin analogie” articolul 15 din anexa X la statut funcționarilor și agenților repartizați într-o țară terță ai căror copii au între trei și cinci ani. Astfel, potrivit acestei abordări, calificată drept „foarte generoasă”, funcționarii și agenții vizați beneficiază, în plus față de alocația A, de un avantaj denumit de SEAE „supliment instituțional de rambursare” (denumit în continuare „suplimentul instituțional”). În acest sens, funcționarii și agenții repartizați într-o țară terță pot obține rambursarea cheltuielilor efectuate pentru educarea copiilor lor care au între trei și cinci ani, în limita unui plafon definit „în spiritul” articolului 15 din anexa X la statut, potrivit modalităților definite de SEAE în documentul intern intitulat „EU Delegations’Guide – Education allowances” (denumit în continuare „Ghidul delegațiilor”).

6 SEAE arată, în deciziile de respingere a reclamațiilor, că a permis astfel funcționarilor și agenților săi să beneficieze de un avantaj care depășește ceea ce prevede stricta aplicare a statutului. Acesta arată însă că dispune de o largă marjă de apreciere pentru a stabili modalitățile potrivit cărora

[2] Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

utilizează alocația bugetară pentru cheltuielile neobligatorii. În consecință, SEAE consideră că, ținând seama de această marjă largă de apreciere, avea libertatea de a aplica numai în parte articolul 15 din anexa X la statut pentru a defini plafonul suplimentului instituțional.

Concluziile părților

7 Reclamanții solicită Tribunalului:

– anularea deciziilor atacate;

– recunoașterea dreptului lor de a beneficia pentru copiii lor cu vârsta sub cinci ani de alocația A, într-un cuantum calculat potrivit modalităților prevăzute la articolul 15 din anexa X la statut și luând în considerare împrejurările excepționale care îi privesc;

– obligarea SEAE la plata cheltuielilor de judecată.

8 SEAE solicită în esență Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la concluziile în anulare

[*omissis*]

Cu privire la primul motiv

10 Prin intermediul primului motiv, reclamanții contestă interpretarea reținută de SEAE potrivit căreia alocația A este exclusă de la aplicarea articolului 15 din anexa X la statut.

[*omissis*]

15 Anexa VII la statut definește normele privind remunerarea și rambursarea cheltuielilor. Aceasta cuprinde în secțiunea 1, la articolele 1-3, dispoziții privind alocațiile familiale.

16 Articolul 3 din anexa VII la statut, în versiunea aplicabilă litigiului, prevede următoarele:

„(1) În condițiile stabilite de dispozițiile generale de aplicare a prezentului articol, funcționarul beneficiază de o alocație școlară destinată acoperirii cheltuielilor de școlarizare suportate de acesta, în limita unui plafon lunar de 311,65 [euro], pentru fiecare copil aflat în întreținerea sa în sensul articolului 2 alineatul (2) din prezenta anexă, în vârstă de cel puțin cinci ani și care frecventează cu regularitate cursurile de zi ale unei instituții de învățământ primar sau secundar cu plată sau ale unei instituții de învățământ superior. […]

(2) Pentru fiecare copil aflat în întreținere în sensul articolului 2 alineatul (2) din prezenta anexă în vârstă de cel puțin cinci ani sau care nu frecventează cu regularitate cursurile de zi ale unei instituții de învățământ primar sau secundar, valoarea alocației se stabilește la 112,21 [euro] pe lună."

[*omissis*]

19 Potrivit articolului 15 din anexa X la statut:

„În condițiile stabilite de autoritatea împuternicită să facă numiri, funcționarul beneficiază de o alocație școlară destinată să acopere costurile efective de școlarizare și care este plătită pe baza prezentării unor documente justificative. În afara unor cazuri excepționale, stabilite de către autoritatea împuternicită să facă numiri, această alocație nu poate depăși un plafon egal cu de trei ori dublul plafonului alocației școlare."

[*omissis*]

21 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii impune să se țină seama nu numai de termenii acesteia, ci și de contextul în care se înscrie, precum și de obiectivele și de finalitatea pe care le urmărește actul din care aceasta face parte. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente relevante pentru interpretarea acesteia [a se vedea Hotărârea din 25 iunie 2020, A ș.a. (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punctul 37 și jurisprudența citată].

22 Trebuie amintit de asemenea că dispozițiile dreptului Uniunii care conferă dreptul la prestații financiare trebuie interpretate în mod strict (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/RN, T-695/16 P, nepublicată, EU:T:2017:520, punctul 54 și jurisprudența citată).

23 În ceea ce privește textul articolului 15 din anexa X la statut, această dispoziție precizează că alocația pe care o desemnează este destinată să acopere „costurile efective de școlarizare", că este plătită „pe baza prezentării unor documente justificative" și că, în afara unor cazuri excepționale, această alocație nu poate depăși un anumit plafon. Astfel, din însuși textul articolului 15 din anexa X la statut se deduce că această dispoziție nu se poate aplica alocației A, care este o alocație forfetară, al cărei cuantum este fix pentru toți beneficiarii și nu depinde de costurile suportate de aceștia din urmă pentru educația copiilor lor. În consecință, atunci când articolul 15 din anexa X la statut menționează un „plafon egal cu de trei ori dublul plafonului alocației școlare", se face referire în mod necesar la alocația B, care acoperă costurile de școlarizare suportate de beneficiarii acestei alocații în limita unui plafon lunar.

24 În susținerea interpretării lor, reclamanții arată că suma forfetară prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut „constituie «plafonul» în sensul articolului 15 din anexa X la statut". Această interpretare nu este însă compatibilă cu textul dispozițiilor respective. Astfel, având în vedere sensul obișnuit în limbajul curent al acestor noțiuni, termenul „valoare", care trimite aici la o sumă de bani care se ridică la un nivel precis definit, nu poate fi considerat sinonim sau echivalent cu termenul „plafon", care se referă la o limită superioară, un maxim care nu poate fi depășit.

25 Reclamanții susțin în plus că noțiunea de „costuri de școlarizare" trebuie interpretată în sensul că acoperă și costurile de creșă și de îngrijire a copiilor pe timpul zilei. Acest argument, care privește exclusiv noțiunea de „costuri de școlarizare", nu este însă în orice caz de natură să infirme analiza

potrivit căreia articolul 15 din anexa X la statut, care se referă la o alocație destinată rambursării costurilor efective de școlarizare pe baza prezentării unor documente justificative și în limita unui plafon care nu poate fi depășit decât în cazuri excepționale, nu poate privi alocația A, care este plătită sub forma unei sume forfetare.

26 Rezultă din ceea ce precedă că analiza textului articolului 15 din anexa X la statut pledează în favoarea unei interpretări potrivit căreia numai alocația B intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

27 În ceea ce privește interpretarea contextuală, reclamanții arată că trebuie analizat articolul 15 din anexa X la statut în coroborare cu articolul 3 din anexa VII la statut. Aceștia arată în acest sens că, în Hotărârea din 14 decembrie 2017, Trautmann/SEAE (T-611/16, nepublicată, EU:T:2017:917, punctul 53), Tribunalul a subliniat că articolul 15 din anexa X la statut conține dispoziții speciale și derogatorii de la articolul 3 din anexa VII la statut pentru funcționarii repartizați într-o țară terță.

28 Tribunalul constată că, în cadrul analizei contextului în care se înscrie articolul 15 din anexa X la statut, trebuie să se țină seama de articolul 3 din anexa VII la statut, din moment ce prima dispoziție introduce, pentru funcționarii și agenții repartizați într-o țară terță, norme care derogă în parte de la cele prevăzute de cea de a doua. În această privință, trebuie amintit că articolul 15 din anexa X la statut prevede că funcționarul beneficiază de o „alocație școlară destinată să acopere costurile efective de școlarizare”. Textul acestei dispoziții reia astfel termenii articolului 3 alineatul (1) din anexa VII la statut, care prevede că „funcționarul beneficiază de o alocație școlară destinată acoperirii cheltuielilor de școlarizare suportate de acesta”. Faptul că legiuitorul Uniunii utilizează termeni similari pentru a desemna alocația prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din anexa VII la statut și pe cea menționată la articolul 15 din anexa X la statut confirmă interpretarea potrivit căreia această din urmă dispoziție se aplică numai alocației prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din anexa VII la statut, și anume alocației B. Dimpotrivă, articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut, care privește alocația A, este redactat în termeni care diferă atât de cei utilizați la alineatul (1) al aceluiași articol, cât și de cei utilizați la articolul 15 din anexa X la statut. Articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut evocă astfel o „alocație”, care de altfel nu este calificată în mod expres drept „alocație școlară”, și prevede că această alocație este plătită sub forma unei sume forfetare lunare. Plata acestei alocații sub o formă forfetară înseamnă că alocația menționată nu este, spre deosebire de alocația B, destinată să acopere cheltuielile reale suportate de funcționarul sau de agentul vizat pentru educația copilului său.

29 În ceea ce privește geneza articolului 15 din anexa X la statut, reclamanții arată că această anexă a fost creată prin Regulamentul (Euratom, CECO, CEE) nr. 3019/87 al Consiliului din 5 octombrie 1987 de stabilire a unor dispoziții speciale și derogatorii aplicabile funcționarilor Comunităților Europene repartizați într-o țară terță (JO 1987, L 286, p. 3). Reclamanții arată că la acea dată statutul prevedea numai plata alocației B. Astfel, dispozițiile referitoare la alocația A au fost introduse în statut prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004 de modificare a statutului, precum și a RAA (JO 2004, L 124, p. 1). Reclamanții subliniază că acest text nu a reținut expresia „alocație preșcolară” care figura inițial în Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a statutului, precum și a RAA [COM(2002) 213 final]. Aceștia deduc de aici că legiuitorul Uniunii a ales să nu facă distincție între „alocație școlară” și „alocație preșcolară” și că alocația A constituie, prin urmare, o alocație școlară, la fel ca alocația B.

30 Acest argument este însă insuficient pentru a concluziona că legiuitorul Uniunii, prin adăugarea dispozițiilor care figurează la articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut, a considerat că alocația astfel creată intră în domeniul de aplicare al articolului 15 din anexa X la statut. Așadar, în primul rând, faptul că alocația A nu a fost calificată drept alocație preșcolară în textul adoptat în final nu este suficient pentru a considera că legiuitorul Uniunii a intenționat, în ceea ce privește această alocație, să aplice, pentru funcționarii și agenții repartizați într-o țară terță, normele derogatorii prevăzute la articolul 15 din anexa X la statut. În al doilea rând, așa cum arată SEAE, adoptarea în 2004 a dispozițiilor care figurează la articolul 3 alineatul (2) din anexa VII la statut nu a fost însoțită de o modificare a articolului 15 din anexa X la statut. După cum subliniază SEAE, lipsa modificării articolului 15 din anexa X la statut poate fi interpretată în sensul că, spre deosebire de alocația B, legiuitorul Uniunii nu a intenționat să prevadă condiții speciale și derogatorii pentru acordarea alocației forfetare nou-create funcționarilor și agenților repartizați într-o țară terță.

31 În sfârșit, în ceea ce privește obiectivele articolului 15 din anexa X la statut, reclamanții se referă la preambulul Regulamentului nr. 723/2004 și în special la considerentele (26) și (27) ale acestuia, care enunță că alocația școlară trebuie apropiată de nivelul real al cheltuielilor și, respectiv, că este necesar să se reformeze sistemul alocațiilor familiale pentru a îmbunătăți situația familiilor și pentru a răspunde în special dificultăților părinților cu copii mici.

32 De la bun început, trebuie amintit că articolul 15 din anexa X la statut nu a rezultat din Regulamentul nr. 723/2004 și nici nu a fost modificat prin acest regulament. În consecință, acest articol nu poate fi interpretat în lumina considerentelor regulamentului menționat.

33 De altfel, obiectivele amintite la punctul 31 de mai sus nu sunt de natură să confirme interpretarea articolului 15 din anexa X la statut susținută de reclamanți. Pe de o parte, obiectivul de a apropia alocația școlară de nivelul cheltuielilor nu privește decât alocația B întrucât aceasta, spre deosebire de alocația A, este destinată să acopere costurile de școlarizare suportate de funcționari și de agenți în limita unui plafon. Pe de altă parte, deși legiuitorul Uniunii a intenționat să urmărească obiectivul de îmbunătățire a situației familiilor și în special a părinților cu copii mici, din considerentul (27) al Regulamentului nr. 723/2004 reiese că acest obiectiv privește sistemul alocațiilor familiale în ansamblul său și nu privește în mod specific alocațiile A și B. În orice caz, acest obiectiv, exprimat în termeni generali, nu poate fi suficient pentru a concluziona că legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să prevadă că funcționarii și agenții repartizați într-o țară terță pot beneficia de alocația A în condiții diferite de cele care se aplică în privința funcționarilor și a agenților care își desfășoară activitatea în cadrul Uniunii.

34 Reclamanții se referă de asemenea la preambulul Regulamentului nr. 3019/87, care menționează că „trebuie prevăzute dispoziții speciale pentru funcționarii repartizați în țări terțe, ca urmare a condițiilor de viață specifice”. Cu toate acestea, deși din acest preambul reiese că legiuitorul Uniunii avea ca obiectiv adaptarea cu privire la anumite aspecte a dispozițiilor statutului aplicabile funcționarilor repartizați într-o țară terță, nu se poate trage nicio concluzie din formularea unui asemenea obiectiv general în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 15 din anexa X la statut.

35 Reclamanții invocă de asemenea Hotărârea din 25 octombrie 2018, PO ș.a./SEAE (T-729/16, EU:T:2018:721). Însă în această cauză, Tribunalul a interpretat a doua teză a articolului 15 din anexa X la statut și în special noțiunea de „cazuri excepționale” care este utilizată în cadrul acestuia. În schimb, Tribunalul nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă alocația A intră în domeniul de aplicare al articolului 15 din anexa X la statut. În acest sens, trebuie arătat că litigiul

dedus Tribunalului în cauza respectivă viza exclusiv beneficiul alocației B. Această hotărâre nu permite astfel să se tragă nicio concluzie în ceea ce privește aplicarea articolului 15 din anexa X la statut funcționarilor și agenților repartizați într-o țară terță care primesc alocația A.

36 În plus, după cum susțin reclamanții, Tribunalul a arătat că unul dintre obiectivele urmărite de articolul 15 din anexa X la statut este ca funcționarii repartizați într-o țară terță să fie tratați în mod nediscriminatoriu în raport cu funcționarii repartizați în cadrul Uniunii în ceea ce privește gratuitatea învățământului copiilor lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2018, PO ș.a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, punctele 68 și 97). Cu toate acestea, obiectivul care constă în evitarea unei discriminări în privința funcționarilor repartizați în afara Uniunii nu justifică, în sine, interpretarea articolului 15 din anexa X la statut în sensul că această dispoziție s-ar aplica atât alocației A, cât și alocației B. În plus, trebuie arătat că Tribunalul a considerat că, pentru interpretarea articolului 15 din anexa X la statut, trebuie să se țină seama și de obiectivul legiuitorului Uniunii de a evita împovărarea bugetului SEAE prin cheltuieli excesive, din care Tribunalul a dedus că, pentru aplicarea celei de a doua teze a acestui articol, SEAE are dreptul să țină seama de constrângerile bugetare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2018, PO ș.a./SEAE, T-729/16, EU:T:2018:721, punctele 70 și 72). Or, luarea în considerare a unui asemenea obiectiv nu este de natură să confirme interpretarea susținută de reclamanți, care conduce la reținerea unui domeniu de aplicare larg al dispoziției în cauză.

37 Rezultă din ceea ce precedă că analiza termenilor, a contextului și a genezei articolului 15 din anexa X la statut confirmă interpretarea susținută de SEAE potrivit căreia numai alocația B intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții. Pe de altă parte, analiza obiectivelor urmărite de legiuitorul Uniunii nu permite confirmarea interpretării contrare susținute de reclamanți. În sfârșit, trebuie arătat că această din urmă interpretare conduce la reținerea unui domeniu de aplicare larg al dispoziției în cauză, în contradicție cu principiul amintit la punctul 22 de mai sus, potrivit căruia dispozițiile dreptului Uniunii care dau dreptul la prestații financiare sunt de strictă interpretare.

38 Ținând seama de ansamblul acestor elemente, articolul 15 din anexa X la statut trebuie interpretat în sensul că normele specifice pe care le prevede în beneficiul funcționarilor și al agenților repartizați într-o țară terță nu se aplică decât alocației B, iar nu alocației A.

39 În consecință, contrar celor susținute de reclamanți, din acest articol nu decurge nicio obligație a SEAE de a acorda funcționarilor și agenților săi beneficiul alocației A prin aplicarea modalităților prevăzute la articolul 15 din anexa X la statut.

[*omissis*]

41 Rezultă că primul motiv trebuie respins.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a zecea)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) UL și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE).

Porchia Jaeger Madise

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 februarie 2025.

Semnături