Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

14 décembre 2017 *

« Fonction publique – Fonctionnaires – Agents – Rémunération – Personnel du SEAE affecté dans un pays tiers – Article 10 de l'annexe X du statut des fonctionnaires – Évaluation annuelle de l'indemnité de conditions de vie – Décision portant réduction de l'indemnité de conditions de vie au Ghana de 25 à 20 % – Exception d'illégalité »

Dans l'affaire T-575/16,

David Martinez De Prins, fonctionnaire du Service européen pour l'action extérieure, demeurant à Accra (Ghana), et les autres fonctionnaires et agents du Service européen pour l'action extérieure dont les noms figurent en annexe [1], représentés par M[es] N. de Montigny et J.-N. Louis, avocats,

parties requérantes,

contre

Service européen pour l'action extérieure (SEAE), représenté par M. S. Marquardt, en qualité d'agent, assisté de M[es] M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire et S. Moya Izquierdo, avocats,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 270 TFUE et tendant à l'annulation des bulletins de rémunération des requérants du mois de mars 2015 ainsi que de leurs bulletins de rémunération subséquents, dans la mesure où ces bulletins font application de la décision du SEAE, du 23 février 2015, portant réduction, à compter du 1[er] janvier 2015, de l'indemnité de conditions de vie versée au personnel de l'Union européenne affecté au Ghana,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias, président, M[me] I. Labucka et M. I. Ulloa Rubio (rapporteur), juges,

greffier : M[me] X. Lopez Bancalari, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 27 avril 2017,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

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

Arrêt

Cadre juridique

1 L'annexe X du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) nº 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2013, modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO 2013, L 287, p. 15), à savoir la version applicable au litige (ci-après le « statut »), détermine, aux termes de son article 1er, les dispositions particulières dérogatoires applicables aux fonctionnaires de l'Union européenne affectés dans un pays tiers.

2 L'article 10 de l'annexe X du statut précise :

« 1. Une indemnité de conditions de vie est fixée selon le lieu où le fonctionnaire est affecté, en pourcentage d'un montant de référence. Ce montant de référence est constitué du total du traitement de base ainsi que de l'indemnité de dépaysement, de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge, déduction faite des retenues obligatoires visées par le statut ou par les règlements pris pour son application.

[...]

Les paramètres pris en compte pour la fixation de l'indemnité de conditions de vie sont les suivants :

– environnement sanitaire et hospitalier,

– conditions de sécurité,

– conditions climatiques,

ces trois paramètres étant affectés du coefficient 1[,]

— degré d'isolement,

— autres conditions de vie locales,

ces deux paramètres étant affectés du coefficient 0,5.

[…]

L'indemnité de conditions de vie fixée pour chaque lieu d'affectation fait l'objet annuellement d'une évaluation et, le cas échéant, d'une révision de la part de l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis du comité du personnel.

[…] »

3 L'article 1er de la décision du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, du 17 décembre 2013, relative à l'indemnité de conditions de vie et à l'indemnité complémentaire visées à l'article 10 de l'annexe X du statut (ci-après la « décision du 17 décembre 2013 »), établit ce qui suit :

« Les paramètres visés au paragraphe 1 de l'article 10 de l'annexe X du statut sont évalués par l'[autorité investie du pouvoir de nomination], qui peut se baser, entre autres, sur des informations fournies par des sources fiables à caractère international, publiques ou privées, par les États membres, ainsi que par les délégations de l'Union et les services des institutions et organes de l'Union. »

4 L'article 2, paragraphe 1, de la décision du 17 décembre 2013 dispose :

« Après avis des comités du personnel du S[ervice européen pour l'action extérieure] et de la Commission, l'[autorité investie du pouvoir de nomination] détermine pour prendre effet le 1er janvier de chaque année, les pourcentages de l'indemnité de conditions de vie relatifs aux différents lieux d'affectation […] »

5 L'article 7 de la décision du 17 décembre 2013 est libellé comme suit :

« L'[autorité investie du pouvoir de nomination] fixe le pourcentage mentionné à l'article 2 pour tout lieu d'affectation sur base des informations à sa disposition mentionnées à l'article premier.

Les paramètres pris en compte pour la fixation de l'indemnité de conditions de vie sont, entre autres, les suivants :

– environnement sanitaire et hospitalier,

– conditions de sécurité,

– conditions climatiques,

– degré d'isolement,

– autres conditions de vie locales.

Pour chaque paramètre, l'[autorité investie du pouvoir de nomination] fixe le degré de difficulté en nombre de points. Ces données sont transposées dans un tableau de comparaison, résultant d'une cotation finale, qui reflétera à son tour le pourcentage attribué pour l'indemnité de conditions de vie. La méthodologie employée fait l'objet de lignes directrices adoptées par le S[ervice européen pour l'action extérieure] en accord avec les services responsables de la Commission, après consultation du groupe technique [indemnité de conditions de vie].

Le groupe technique [indemnité de conditions de vie] est un groupe ad hoc de nature consultative incluant des membres de l'administration et des représentants du personnel du S[ervice européen pour l'action extérieure], d'une part, de la Commission, d'autre part. Les représentants du personnel sont nommés par le Comité du personnel de leur institution. Le groupe technique [indemnité de conditions de vie] se prononce sous forme de recommandations à la demande de l'[autorité investie du pouvoir de nomination]. Il est notamment consulté sur les décisions visées à l'article 2, paragraphe 1 et paragraphe 3. »

6 Par décision du 3 décembre 2014, le directeur général administratif du SEAE a établi les lignes directrices établissant la méthodologie pour fixer les indemnités de conditions de vie et l'octroi de congés de détente (ci-après les « lignes directrices »). Cette décision, adoptée sur la base de la décision du 17 décembre 2013, est entrée en vigueur le 1er janvier 2015.

7 Les paramètres pris en compte pour la fixation de l'indemnité de conditions de vie (ci-après l'« ICV ») dans la décision du 17 décembre 2013 ont été repris et appliqués dans les lignes directrices. Plus précisément, l'article 1er des lignes directrices dispose :

« 1. Lors de la fixation des pourcentages de l'[ICV] des différents lieux d'affectation, l'[autorité investie du pouvoir de nomination] prend en compte les paramètres suivants :

– environnement sanitaire et hospitalier,

– conditions de sécurité,

– conditions climatiques,

– degré d'isolement,

– autres conditions de vie locales.

2. Chacun des paramètres doit être évalué et reçoit le score suivant :

— 1 quand les conditions de vie sont équivalentes à celles dans l'Union européenne,

— 2 quand les conditions de vie sont plutôt difficiles comparées à celles dans l'Union européenne,

— 3 quand les conditions de vie sont difficiles comparées à celles dans l'Union européenne,

— 4 quand les conditions de vie sont très difficiles comparées à celles dans l'Union européenne,

— 5 quand les conditions de vie sont extrêmement difficiles comparées à celles dans l'Union européenne.

[…] »

8 L'article 2 des lignes directrices établit :

« 1. Environnement sanitaire et hospitalier

Le score pour [le paramètre] "[e]nvironnement sanitaire et hospitalier" sera déterminé sur la base de la "carte sanitaire" comparative établie par "International SOS" et, le cas échéant, [sur la base d']autres informations fournies par des sources fiables à caractère international publiques ou privées.

2. Sécurité

Le score pour [le paramètre] "[s]écurité" sera déterminé sur la base de la base de données "Country Threat Assesment" (CTA) gérée par les services de sécurité au sein des institutions et, le cas échéant, [sur la base d']autres informations fournies par des sources fiables à caractère international publiques ou privées.

3. Climat

Le score pour [le paramètre] "[c]limat" sera déterminé sur la base des données obtenues auprès de l'Organisation météorologique mondiale et, le cas échéant, [sur la base d']autres informations fournies par des sources fiables à caractère international publiques ou privées.

4. Degré d'isolement

Le score pour [le paramètre] “[d]egré d’isolement” sera déterminé sur la base des données communiquées par les délégations en réponse à un questionnaire et, le cas échéant, [sur la base d’] autres informations fournies par des sources fiables à caractère international publiques ou privées.

5. Autres conditions de vie locales

Le score pour [le paramètre] “[a]utres conditions de vie locales” sera déterminé sur la base des données communiquées par les délégations en réponse à un questionnaire et, le cas échéant, [sur la base d’] autres informations fournies par des sources fiables à caractère international publiques ou privées. »

9 L’article 3 des lignes directrices dispose :

« L’évaluation des pays sera organisée en 3 étapes :

1. Première évaluation par pays au niveau administratif (MDR.C6, MDR.B1 et DEVCO.R4).

2. Évaluation intermédiaire : [c]ontrôle de la première évaluation pour vérifier la cohérence régionale et mener la comparaison avec des pays similaires (MDR.C6 et DEVCO.R4 avec les services du S[ervice européen pour l’action extérieure] et les services géographiques de la Commission).

3. Évaluation finale et comparaison avec les données des États membres en consultant le comité de direction pour les délégations EUDEL.

Étape 1 : Première évaluation.

Les services administratifs préparent une évaluation initiale pour chaque paramètre, en attribuant un score de 1 à 5 selon le système décrit à l’article 2. Les résultats sont inscrits dans un tableau comparatif et une estimation de l’impact budgétaire est établie.

Étape 2 : Vérification de l’évaluation pour la cohérence régionale et comparaison avec des pays similaires.

L’évaluation régionale prend en compte les similitudes ou les disparités régionales, les facteurs d’isolement ou les conditions locales qui sont comparables dans la région. Les services géographiques évalueront si les résultats de l’étape 1 semblent appropriés d’un point de vue régional. De manière similaire, à cette étape de la procédure, les résultats des pays comparables (comparables au niveau du développement, des pays émergents, des pays de l’OCDE, des petits territoires ou des îles) seront vérifiés.

Un rapport concluant la deuxième étape sera établi, y compris un résumé des avis reçus et une estimation de l’impact budgétaire.

Étape 3 : L’évaluation finale.

Dans le cadre de l’évaluation finale, le Comité directeur pour les délégations EUDEL dispose des résultats intermédiaires à la suite de l’étape 1 et de l’étape 2. À cette étape de la procédure, l’EUDEL procède à une analyse comparative et émet l’évaluation finale […].

L’évaluation finale permet d’ajuster les scores. Un rapport final sera établi avec une description des procédures et des conclusions, y compris une justification des scores qui ont été ajustés et une estimation de l’impact budgétaire. »

10 L'article 4 des lignes directrices établit :

« Conformément à l'article 7 de la décision HR DEC(2013) 013 du 17 décembre 2013 du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'allocation de conditions de vie et l'allocation supplémentaire, le groupe technique [ICV] doit être consulté.

L'[autorité investie du pouvoir de nomination] fixe l'[ICV] applicable aux différents lieux d'affectation. »

Faits à l'origine du litige

11 Les requérants, M. David Martinez De Prins et les autres personnes dont les noms figurent en annexe, sont des fonctionnaires ou des agents affectés à la délégation de l'Union européenne au Ghana (ci-après la « délégation au Ghana »).

12 Le 23 février 2015, le directeur général administratif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a adopté, en application de l'article 10 de l'annexe X du statut, une décision révisant le montant de l'ICV versée aux agents affectés dans les pays tiers (ci-après la « décision du 23 février 2015 »). Par cette décision, le taux d'ICV applicable au personnel de l'Union affecté à la délégation au Ghana a été réduit, passant de 25 à 20 % du montant de référence.

13 Le SEAE a fait pour la première fois application de la décision du 23 février 2015 en établissant les bulletins de rémunération des requérants du mois de mars 2015, en ce compris la réduction rétroactive de l'ICV pour les mois de janvier et de février 2015.

14 Les requérants ont, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, introduit, le 21 mai 2015, auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») ou de l'autorité habilitée à conclure des contrats d'engagement (ci-après l'« AHCC »), une réclamation à l'encontre de la décision du 23 février 2015 telle que matérialisée dans leurs bulletins de rémunération du mois de mars 2015.

15 Par décision du 15 septembre 2015, l'AIPN et l'AHCC ont rejeté cette réclamation.

16 Les requérants, sans être contredits par le SEAE, affirment n'avoir pris connaissance de la décision du 15 septembre 2015 que le 17 décembre 2015.

Procédure et conclusions des parties

17 Par requête parvenue au greffe du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne le 28 décembre 2015, les requérants ont introduit le présent recours. L'affaire a été enregistrée sous le numéro F-153/15.

18 Le 23 mars 2016, le SEAE a déposé au greffe du Tribunal de la fonction publique le mémoire en défense.

19 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. Elle a été enregistrée sous le numéro T-575/16.

20 Par lettre du greffe du Tribunal du 22 mars 2017, le SEAE a été invité à déférer à des mesures d'organisation de la procédure adoptées au titre de l'article 89, paragraphe 3, sous a) et d), et de l'article 90, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Il a répondu à la question posée par le Tribunal à ce titre et a fourni les documents qui lui étaient demandés dans le délai imparti.

21 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience du 27 avril 2017.

22 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– « constater l'inapplicabilité de la décision du 23 février 2015, en tant qu'elle réduit l'ICV pour le personnel de l'Union européenne affecté dans la délégation au Ghana à compter du 1er janvier 2015 » ;

– annuler leurs bulletins de rémunération pour le mois de mars 2015 ainsi que tous les bulletins de rémunération subséquents, dans la mesure où ils font application de la décision du 23 février 2015 ;

– condamner le SEAE aux dépens.

23 Le SEAE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme étant non fondé ;

– condamner les requérants aux dépens.

24 Par ordonnance du 19 mai 2017, le président de la cinquième chambre du Tribunal a décidé de rouvrir la procédure orale et, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, a invité le SEAE à déposer certains documents. Le SEAE a répondu à cette demande du Tribunal et a fourni les documents qui lui étaient demandés dans le délai imparti.

En droit

Sur l'objet du litige

25 Par leur premier chef de conclusions, les requérants demandent au Tribunal de « constater l'inapplicabilité de la décision du 23 février 2015, en tant qu'elle réduit l'ICV pour le personnel de l'Union européenne affecté dans la délégation au Ghana à compter du 1er janvier 2015 ».

26 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 277 TFUE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation d'un acte contre lequel elle peut former un recours, la validité d'un acte institutionnel antérieur constituant la base juridique de l'acte attaqué, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre un tel acte, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation. Cependant, la possibilité que donne l'article 277 TFUE d'invoquer l'inapplicabilité d'un règlement ou d'un acte de portée générale, qui constitue la base juridique de l'acte d'application attaqué, ne constitue pas un droit d'action autonome et ne peut être exercée que de manière incidente. En l'absence d'un droit de recours principal, ledit article 277 TFUE ne peut pas être invoqué (voir arrêt du 27 octobre 2016, BCE/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, points 42 et 43 et jurisprudence citée).

27 En l'espèce, il convient de constater que, dans le cadre de leur deuxième chef de conclusions, les requérants demandent l'annulation de leurs bulletins de rémunération du mois de mars 2015 ainsi que de tous les bulletins de rémunération subséquents, dans la mesure où ils font application de la décision du 23 février 2015. Par ailleurs, les moyens du recours visent l'illégalité de cette dernière décision. Par conséquent, comme les requérants l'ont, au demeurant, confirmé à l'audience, ils doivent être considérés comme soulevant, par leur premier chef de conclusions, une exception d'illégalité, au sens de l'article 277 TFUE, à l'encontre de la décision du 23 février 2015, qui est un acte de portée générale, venant au soutien de leur deuxième chef de conclusions, qui tend à l'annulation des décisions individuelles mettant en application ledit acte.

28 Cependant, conformément à la jurisprudence, cette exception d'illégalité n'est recevable que si les requérants disposent du droit de demander l'annulation de ces décisions individuelles, ce qu'il convient d'examiner ci-après.

29 Par leur deuxième chef de conclusions, les requérants demandent au Tribunal d'annuler leurs bulletins de rémunération pour le mois de mars 2015 ainsi que tous les bulletins de rémunération subséquents dans la mesure où ils font application de la décision du 23 février 2015.

30 À cet égard, il convient de rappeler que l'existence d'un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, et de l'article 91, paragraphe 1, du statut est une condition indispensable de la recevabilité de tout recours formé par les fonctionnaires ou retraités contre l'institution dont ils relèvent. Selon une jurisprudence constante, seules les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci, constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation précédé, ainsi que l'exige l'article 91 du statut, d'une réclamation (arrêts du 14 février 1989, Bossi/Commission, 346/87, EU:C:1989:59, point 23 ; du 18 septembre 2008, Angé Serrano e.a./Parlement, T-47/05, EU:T:2008:384, point 61, et du 16 juillet 2015, EJ e.a./Commission, F-112/14, EU:F:2015:90, point 40).

31 Les bulletins de rémunération, tels que ceux contestés en l'espèce, peuvent constituer des actes faisant grief et susceptibles, en tant que tels, de faire l'objet de réclamations et éventuellement de recours (ordonnances du 20 mars 2014, Michel/Commission, F-44/13, EU:F:2014:40, point 49, et du 23 avril 2015, Bensai/Commission, F-131/14, EU:F:2015:34, point 34).

32 Il en est ainsi lorsqu'une décision ayant un objet purement pécuniaire est susceptible, en raison de sa nature, d'être reflétée par un tel bulletin de rémunération ou de pension. Dans ce cas, la communication du bulletin mensuel de rémunération ou de pension a pour effet de faire courir les délais de réclamation et de recours, visés respectivement à l'article 90, paragraphe 2, et à l'article 91, paragraphe 3, du statut, contre une décision administrative lorsque ledit bulletin fait apparaître, clairement et pour la première fois, l'existence et la portée de cette décision (voir arrêt du 5 février 2016, Barnett et Mogensen/Commission, F-56/15, EU:F:2016:11, point 33 et jurisprudence citée).

33 Tel est notamment le cas dans des hypothèses où les droits affectés, à la suite, par exemple, de la modification d'un acte de portée générale, sont essentiellement ou purement de caractère pécuniaire. En effet, dans un tel cas, la suppression d'un paiement ou la réduction de son montant, lesquelles ressortent du bulletin de rémunération ou de pension faisant suite à cette modification, ne peuvent que résulter de la décision du service compétent d'appliquer l'acte de portée générale en question au fonctionnaire ou retraité concerné (arrêt du 23 avril 2008, Pickering/Commission, F-103/05, EU:F:2008:45, point 74 ; voir, également, arrêt du 5 février 2016, Barnett et Mogensen/Commission, F-56/15, EU:F:2016:11, point 34 et jurisprudence citée).

34 Cependant, un bulletin de rémunération ou de pension, de par sa nature et son objet, n'a pas les caractéristiques d'un acte faisant grief lorsqu'il ne fait que traduire en termes pécuniaires la portée de décisions juridiques antérieures, relatives à la situation administrative du fonctionnaire ou retraité

(arrêt du 23 avril 2008, Pickering/Commission, F-103/05, EU:F:2008:45, point 72), ou, en d'autres termes, lorsqu'il n'apparaît que purement confirmatif de ces décisions administratives antérieures (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2008, Lafili/Commission, F-22/07, EU:F:2008:104, point 33).

35 En particulier, si, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 32 et 33 ci-dessus, le bulletin de rémunération faisant apparaître, clairement et pour la première fois, une décision purement pécuniaire constitue un acte attaquable, les bulletins de rémunération subséquents constituent des actes purement confirmatifs de ladite décision et ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (voir arrêt du 11 décembre 2007, Sack/Commission, T-66/05, EU:T:2007:370, point 31 et jurisprudence citée).

36 En l'espèce, le Tribunal est saisi de la légalité des bulletins de rémunération des requérants à compter du mois de mars 2015 non pas en tant que tels, mais en tant qu'ils reflètent la décision de l'AIPN et de l'AHCC de faire application, dans leur cas, du nouveau taux d'ICV tel qu'arrêté, pour le personnel de l'Union européenne affecté à la délégation au Ghana à compter du 1er janvier 2015, dans la décision du 23 février 2015, laquelle constitue un acte de portée générale.

37 Dans ces conditions, le deuxième chef de conclusions, en tant qu'il vise, en substance, l'annulation de la décision de l'AIPN et de l'AHCC, contenue dans les bulletins de rémunération des requérants du mois de mars 2015, de leur appliquer le nouveau taux d'ICV, tel qu'arrêté dans la décision du 23 février 2015, doit être déclaré recevable, étant rappelé que la circonstance selon laquelle l'institution concernée ne fait qu'appliquer les règles de portée générale en vigueur est sans pertinence à cet égard (arrêt du 4 juillet 1985, Agostini e.a./Commission, 233/83, EU:C:1985:291, point 13). En revanche, les requérants ne sont pas recevables à demander l'annulation des bulletins de rémunération subséquents, lesquels constituent, en tout état de cause, des actes purement confirmatifs.

38 Par voie de conséquence, l'exception d'illégalité de la décision du 23 février 2015, présentée dans le cadre du premier chef de conclusions, doit également être déclarée recevable.

Sur le fond

39 Les requérants invoquent, en substance, cinq moyens, relatifs à l'illégalité de la décision du 23 février 2015. Le premier est tiré d'un vice de procédure, le deuxième d'une erreur de droit, le troisième d'une violation du principe de non-rétroactivité, le quatrième d'une erreur d'appréciation et le cinquième d'un défaut de motivation.

40 À l'appui de leur premier moyen, les requérants excipent de l'illégalité de la décision du 23 février 2015 dans la mesure où celle-ci serait entachée d'une irrégularité, en l'absence de respect de la procédure pour la fixation de l'ICV telle qu'établie par les lignes directrices. Ils soutiennent que ladite procédure ne s'est pas déroulée conformément aux lignes directrices dans la mesure où, en premier lieu, aucune consultation n'a été réalisée afin de remédier au défaut de la mise à jour de l'évaluation devenue obsolète et, en second lieu, le groupe technique du SEAE (ci-après le « groupe technique ») n'a pas été consulté de façon appropriée. Par ailleurs, ils ont précisé lors de l'audience que, dans la mesure où les chefs de délégation n'avaient pas été consultés au niveau régional, la deuxième étape de cette procédure n'avait pas eu lieu correctement, viciant ainsi la même procédure dans son ensemble.

41 Le SEAE conteste les arguments des requérants.

42 À cet égard, d'une part, il y a lieu de relever que les articles 3 et 4 des lignes directrices définissent, s'agissant de la procédure pour la fixation de l'ICV, des règles dont la mise en œuvre conditionne la régularité de la décision adoptée à l'issue de cette procédure.

43 En effet, conformément à l'article 3 des lignes directrices, la procédure pour la fixation de l'ICV est organisée en trois étapes. Lors de la première étape, une évaluation est réalisée à un niveau national pour chaque lieu d'affectation. Lors de la deuxième étape, une comparaison régionale est effectuée afin d'assurer une cohérence entre les différents lieux d'affectation et, à l'issue de cette étape, un rapport est établi. Lors de la troisième étape, une comparaison globale est menée à partir des résultats des première et deuxième étapes, ce qui permet d'ajuster les scores, et, à l'issue de cette étape, un rapport final est établi avec une description des procédures et des conclusions, y compris une justification des scores qui ont été ajustés et une estimation de l'impact budgétaire.

44 Par ailleurs, l'article 4 des lignes directrices prévoit que le groupe technique doit être consulté et se prononcera sous forme de recommandation à la demande de l'AIPN.

45 D'autre part, en vertu de l'article 10 de l'annexe X du statut, l'ICV ne peut être évaluée annuellement et, le cas échéant, révisée qu'après avis du comité du personnel du SEAE (ci-après le « comité du personnel »).

46 C'est donc au regard de l'article 10 de l'annexe X du statut et des articles 3 et 4 des lignes directrices qu'il y a lieu d'examiner si, en l'espèce, la procédure pour la fixation de l'ICV qui a précédé l'adoption de la décision du 23 février 2015 a été régulière.

47 Il convient d'examiner, d'abord, si la procédure pour la fixation de l'ICV, en trois étapes, telle que prévue par les lignes directrices, a été respectée. À cet égard, le Tribunal, par une mesure d'organisation de la procédure, a invité le SEAE à produire, notamment, les rapports établis à l'issue des deuxième et troisième étapes de la procédure pour la fixation de l'ICV. Le SEAE, en réponse à la question posée par le Tribunal, a fourni trois tableaux avec le nombre de points attribués à chaque paramètre en fonction du degré de difficulté ainsi que la cotation finale reflétant le taux d'ICV attribué à chaque lieu d'affectation, pour chacune des trois étapes de cette procédure.

48 À la lumière du dossier et des réponses fournies par le SEAE aux questions posées par le Tribunal, il y a lieu de constater que les deuxième et troisième étapes de la procédure pour la fixation de l'ICV n'ont pas été entièrement respectées. En effet, d'une part, s'agissant de la deuxième étape de ladite procédure, alors que l'article 3 des lignes directrices prévoit qu'une évaluation régionale doit être réalisée en tenant compte des similitudes ou des disparités régionales, le tableau présenté par le SEAE, consistant en un simple tableau sans explications complémentaires, ne permet pas de constater que les résultats obtenus pour chaque lieu d'affectation ont effectivement été comparés à d'autres similaires afin d'assurer une certaine cohérence régionale. En outre, bien que ledit article exige la rédaction d'un rapport de conclusions et un résumé des opinions reçues, ceux-ci n'ont pas été fournis.

49 Par ailleurs, au cours de l'audience, le SEAE a reconnu qu'une consultation de tous les chefs de délégation ensemble au niveau régional n'avait pas eu lieu en Afrique de l'Ouest et en Europe lors de la deuxième étape de la procédure pour la fixation de l'ICV.

50 D'autre part, s'agissant de la troisième étape de la procédure pour la fixation de l'ICV, alors que l'article 3 des lignes directrices prévoit que, à l'issue de cette étape, un rapport final doit être établi avec une description des procédures menées lors de celle-ci ainsi que des conclusions tirées, incluant une justification des scores qui ont subi des modifications, un tel rapport final n'a pas été fourni, le SEAE ayant uniquement fourni un tableau dans lequel ne figurent ni une description des procédures ni les conclusions contenant une justification concernant les scores modifiés. Partant, il n'est pas possible de vérifier si cette étape a été menée conformément aux exigences dudit article.

51 En outre, interrogé lors de l'audience, le SEAE a également reconnu qu'il n'était pas en mesure d'assurer que les rapports à adopter à l'issue des deuxième et troisième étapes de la procédure pour la fixation de l'ICV avaient été établis.

52 Ensuite, il y a lieu d'examiner le délai dans lequel les documents ont été envoyés au groupe technique. Les requérants soulèvent, à cet égard, le manque d'efficacité du mécanisme de consultation du groupe technique au vu de la pratique de l'administration d'envoyer les documents de référence seulement deux jours avant la réunion du groupe technique, ce qui rend impossible l'évaluation de toutes les informations nécessaires pour cent vingt lieux d'affectation. À cet égard, il convient de relever que, si la consultation des documents de référence par le groupe technique est prévue par l'article 4 des lignes directrices, il n'existe aucune exigence formelle, ni dans celles-ci, ni dans la décision du 17 février 2013, fixant un délai minimal pour envoyer ces documents. Cependant, l'absence d'une telle exigence ne saurait dispenser le SEAE de l'obligation d'agir, dans le cadre de ses responsabilités, avec toute la diligence requise, pour que ces documents soient envoyés audit groupe technique suffisamment tôt afin de lui permettre d'effectuer un examen complet de ces documents avant de rendre son avis, étant donné que ces documents concernent cent vingt lieux d'affectation. Or, il ressort du dossier que la finalisation de la troisième étape de la procédure pour la fixation de l'ICV n'a eu lieu que le 21 janvier 2015, que les documents ont été envoyés au groupe technique le 23 janvier 2015 et que celui-ci a donné son avis le 26 janvier 2015. Ce délai est insuffisant pour considérer que ledit groupe a été consulté de façon appropriée. Au surplus, dans la mesure où le SEAE n'a pas fourni les rapports à adopter à l'issue des deuxième et troisième étapes de ladite procédure, il doit en être déduit que ce groupe n'a pas reçu tous les documents pertinents pour émettre son avis.

53 En outre, il ressort de la lettre du comité du personnel du 19 février 2015, adressée au directeur du personnel du SEAE, que ledit comité a donné un avis positif à la décision du 23 février 2015, sous réserve de deux remarques. Par sa première remarque, ce comité fait observer le manque de consultation des chefs de délégation en Afrique de l'Ouest et en Europe et demande précisément que l'évaluation concernant la délégation au Ghana soit déclarée sous observation. Par sa seconde remarque, le même comité souligne que, lors de la consultation du groupe technique, il est indispensable que les membres du groupe reçoivent la documentation au moins dix jours avant la date de la réunion pour pouvoir l'analyser correctement.

54 Enfin, les requérants font valoir qu'aucune consultation n'a été réalisée afin de pallier le défaut de mise à jour de l'évaluation devenue obsolète. À cet égard, il convient d'observer que l'article 2 des lignes directrices établit que les paramètres « degré d'isolement » et « autres conditions de vie locales » seront déterminés par les données fournies par la délégation en réponse à un questionnaire. En l'espèce, le SEAE, pour déterminer le score attribué à ces deux paramètres, concernant la délégation au Ghana, s'est basé sur une évaluation réalisée en juillet 2014. Or, étant donné que les lignes directrices établissant la nouvelle méthodologie pour fixer l'ICV ont été adoptées en décembre 2014, soit six mois après que l'évaluation a été réalisée au sein de ladite délégation, et que cette dernière n'a, à aucun moment, été consultée de nouveau afin de pallier ce défaut, il ne saurait être exclu qu'une consultation appropriée aurait permis de vérifier les critères de l'évaluation et de pouvoir réaliser une évaluation plus conforme à la réalité du terrain et des lignes directrices.

55 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les requérants sont fondés à soutenir que la procédure pour la fixation de l'ICV telle que prévue par les lignes directrices n'a pas été correctement suivie en l'espèce.

56 Pour qu'un vice de procédure puisse entraîner en l'espèce l'annulation des bulletins de rémunération des requérants, établis depuis le mois de mars 2015 et jusqu'au 28 décembre 2015, en ce qu'ils font application du nouveau taux d'ICV tel qu'arrêté par la décision du 23 février 2015, il faut encore qu'il soit établi que, en l'absence de cette irrégularité, ladite décision aurait pu avoir un contenu différent et que, partant, ces bulletins de rémunération eux-mêmes auraient pu faire application d'un taux d'ICV différent (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 13 juillet 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, point 64 et jurisprudence citée).

57 Une telle irrégularité procédurale ne saurait donc être sanctionnée par l'annulation de la décision attaquée que s'il était établi que cette irrégularité a pu influer sur le contenu de la décision (voir, en ce sens, arrêts du 29 octobre 1980, van Landewyck e.a./Commission, 209/78 à 215/78 et 218/78, non publié, EU:C:1980:248, point 47, et du 9 mars 1999, Hubert/Commission, T-212/97, EU:T:1999:39, point 53). Or, tel est le cas en l'espèce, dès lors qu'il ne saurait être exclu qu'une consultation appropriée ait pu avoir une influence sur le contenu de la décision du 23 février 2015. Par ailleurs, il ne saurait également être exclu que l'absence de rapports à l'issue des deuxième et troisième étapes de la procédure pour la fixation de l'ICV ait été de nature à léser les intérêts des requérants et à vicier ainsi ladite procédure à leur égard, dès lors que, sans ces irrégularités dans le déroulement de la procédure, la décision du 23 février 2015 aurait pu avoir un contenu différent.

58 En effet, il est important de souligner que la révision et, le cas échéant, l'ajustement de l'ICV donnent lieu à un exercice annuel couvrant tous les lieux d'affectation afin de tenir compte de l'évolution du contexte. Cet exercice inclut une analyse des conditions de vie prévalant dans chaque lieu d'affectation, visant à déterminer si elles sont ou non équivalentes à celles rencontrées dans l'Union. L'objectif de la mise à jour de l'ICV est donc de faire correspondre le montant de l'allocation aux conditions de vie dans un lieu d'emploi donné de manière annuelle. À cet égard, disposer de toutes les données fournies par les délégations ainsi que respecter le mécanisme de consultation est d'une grande importance afin de connaître la réalité du terrain dans chaque lieu d'affectation et de pouvoir tenir compte de l'évolution du contexte. En outre, la comparaison des résultats par rapport aux conditions de vie dans d'autres régions similaires, aux conditions de vie dans l'Union ainsi que de façon globale est indispensable afin d'assurer une certaine exactitude et cohérence. Les irrégularités commises lors de la procédure pour la fixation de l'ICV, à savoir le défaut de consultation et le manque d'établissement de rapports à l'issue des deuxième et troisième étapes de ladite procédure, ont une incidence de nature à affecter l'appréciation de la situation réelle de la délégation au Ghana ainsi que de l'évolution par rapport à l'année précédente.

59 Il convient, en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par les requérants, d'annuler les bulletins de rémunération des requérants du mois de mars 2015 en ce qu'ils font application du nouveau taux d'ICV pour les fonctionnaires et les agents affectés à la délégation au Ghana, tel qu'arrêté dans la décision du 23 février 2015, et ce en raison du vice de procédure entachant cette dernière décision.

Sur les dépens

60 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. Le SEAE ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions des requérants.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) Les bulletins de rémunération de M. David Martinez De Prins et des autres fonctionnaires et agents du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dont les noms figurent en annexe établis par le SEAE pour le mois de mars 2015 sont annulés dans la mesure où ces bulletins font application de la décision du SEAE du 23 février 2015 portant réduction, à compter du 1er janvier 2015, de l'indemnité de conditions de vie versée au personnel de l'Union européenne affecté au Ghana.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Le SEAE est condamné aux dépens.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 décembre 2017.

Le greffier
E. Coulon

Le président
D. Gratsias