Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

5 octobre 2020*

« Fonction publique – Fonctionnaires – Fonctionnaire ressortissant du Royaume-Uni lors de son entrée en service – Retrait du Royaume-Uni de l'Union – Acquisition de la nationalité du pays d'affectation en cours de carrière – Perte de l'indemnité de dépaysement – Égalité de traitement – Principe de non-discrimination – Article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut »

Dans l'affaire T-18/19,

Colin Brown, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M^e^ I. Van Damme, avocate,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M. T. Bohr et M^me^ D. Milanowska, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. M. Bauer et R. Meyer, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 270 TFUE et tendant, d'une part, à l'annulation de la décision de l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) de la Commission du 19 mars 2018 retirant au requérant le bénéfice de l'indemnité de dépaysement et du remboursement de ses frais de voyage et, d'autre part, au rétablissement de ces prestations à compter du 1^er^ décembre 2017,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de MM. S. Papasavvas, président, S. Gervasoni, P. Nihoul, M^me^ R. Frendo (rapporteure) et M. J. Martín y Pérez de Nanclares, juges,

greffier : M. L. Ramette, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 27 février 2020,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

I. Antécédents du litige

1 Le requérant, M. Colin Brown, n'avait, initialement, que la qualité de ressortissant du Royaume-Uni et y a vécu jusqu'en 1996. Il a étudié en Italie en 1996 et en 1997, puis en Belgique, de septembre 1997 à juin 1998. Le requérant a ensuite effectué un stage à la Commission européenne à Bruxelles (Belgique) du 1er octobre 1998 au 28 février 1999. Enfin, il a travaillé à temps plein dans le secteur privé en Belgique du 1er mars 1999 au 31 décembre 2000.

2 Le requérant est entré en fonctions à la Commission le 1er janvier 2001. L'Office « Gestion et liquidation des droits individuels » (PMO) de la Commission lui a accordé l'indemnité de dépaysement en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »).

3 Le 23 juin 2016, les citoyens du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se sont prononcés par référendum en faveur du retrait de leur État de l'Union européenne. Après l'adoption, le 13 mars 2017, du European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait)] par le parlement du Royaume-Uni, la première ministre du Royaume-Uni a, le 29 mars 2017, notifié au Conseil européen l'intention de cet État membre de se retirer de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en application de l'article 50, paragraphe 2, TUE.

4 Le 27 juin 2017, le requérant a demandé à acquérir la nationalité belge, qu'il a obtenue le 3 novembre suivant. Il a notifié ce changement de situation au PMO le 19 janvier 2018.

5 Le 23 février 2018, le requérant a été informé, d'une part, que le bénéfice de l'indemnité de dépaysement lui était retiré à dater du 31 octobre 2017, au motif qu'il avait obtenu la nationalité belge, et, d'autre part, qu'il perdait également par voie de conséquence le bénéfice du remboursement des frais de voyage en application de l'article 8 de l'annexe VII du statut.

6 À la suite d'une demande d'explication, le requérant a reçu un courriel le 5 mars 2018 dont il ressortait que le retrait de l'indemnité de dépaysement se justifiait, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, par le fait qu'il résidait en Belgique depuis 1997.

7 Le 19 mars 2018, le PMO a remplacé la décision du 23 février 2018 par une nouvelle décision fixant au 1er décembre 2017 la date à laquelle l'indemnité de dépaysement et le remboursement des frais de voyage étaient retirés au requérant (ci-après la « décision attaquée »).

8 Le 17 juin 2018, le requérant a déposé une réclamation, qui a été rejetée par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») du 15 octobre 2018.

II. Procédure et conclusions des parties

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 janvier 2019, le requérant a introduit le présent recours.

10 La Commission a déposé le mémoire en défense le 20 mars 2019.

11 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le président du Tribunal a, par décision du 25 mars 2019 et en application de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, réattribué l'affaire à une nouvelle juge rapporteure, affectée à la cinquième chambre.

12 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 12 avril 2019, le Conseil de l'Union européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.

13 Le 9 mai 2019, le requérant a déposé la réplique.

14 Par décision du 13 mai 2019, le président de la cinquième chambre du Tribunal a admis l'intervention du Conseil.

15 Le 18 juin 2019, la Commission a déposé la duplique.

16 L'intervenant a déposé son mémoire le 25 juin 2019 et le requérant a déposé ses observations sur celui-ci dans les délais impartis.

17 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure, la juge rapporteure a été affectée à la quatrième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

18 Sur proposition de la quatrième chambre, le Tribunal a décidé, en application de l'article 28 du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie. Le vice-président du Tribunal a été appelé à siéger dans la quatrième chambre élargie, en vertu de la décision de la conférence plénière du Tribunal du 4 octobre 2019 sur la constitution des chambres et l'affectation des juges aux chambres (JO 2019, C 372, p. 3), et à faire fonction de président de chambre, conformément à l'article 11, paragraphe 4, du règlement de procédure.

19 Sur proposition de la juge rapporteure, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé, premièrement, d'ouvrir la phase orale de la procédure, deuxièmement, de poser aux parties des questions écrites, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, en les invitant à y répondre lors de l'audience et, troisièmement, de demander des renseignements au Parlement européen, à la Cour de justice de l'Union européenne et à la Cour des comptes européenne, conformément à l'article 24 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Cette demande de renseignements tendait à savoir comment ces trois institutions interprètent l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut et comment elles l'appliquent, dans le cas où un fonctionnaire ou un agent, possédant déjà la nationalité d'un État membre, acquiert, en cours de carrière, la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation.

20 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions écrites et orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 27 février 2020. Au cours de l'audience, la Commission et le Conseil ont été invités à communiquer au Tribunal le nombre de fonctionnaires bénéficiant de l'indemnité de dépaysement qui ont acquis la nationalité de leur pays d'affectation et le nombre de ceux qui, parmi eux, ont perdu cette indemnité.

21 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, le Tribunal a, le 9 mars 2020, invité la Commission à déposer une note d'information du Conseil du 11 décembre 1959, qu'elle avait lue lors de l'audience.

22 La Commission et le Conseil ont communiqué dans le délai imparti leurs réponses aux demandes du Tribunal formulées lors de l'audience et par mesure d'organisation de la procédure.

23 Le 4 mai 2020, le requérant a déposé ses observations sur les données et le document communiqués après l'audience par la Commission et le Conseil. Dans ses observations, le requérant a regretté le caractère incomplet, selon lui, desdites données sans pour autant demander qu'elles soient complétées.

24 Le 14 mai 2020, la phase orale de la procédure a été close et l'affaire mise en délibéré.

25 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– ordonner le rétablissement de l'indemnité de dépaysement et du remboursement de ses frais de voyage à compter du 1er décembre 2017 ;

– ordonner le paiement des indemnités et des frais non versés entre le 1er décembre 2017 et la date à laquelle son droit auxdites prestations sera rétabli, le tout majoré d'intérêts ;

– annuler, si le Tribunal accueille l'exception d'illégalité soulevée dans la requête, l'application de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, jusqu'à ce que les institutions le remplacent par des dispositions non discriminatoires ;

– condamner la Commission aux dépens.

26 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

27 L'intervenante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

III. En droit

A. Sur le premier chef de conclusions

28 À l'appui de son premier chef de conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée, le requérant soulève quatre moyens, tirés :

– d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut ;

– d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que la décision attaquée soumet son droit à l'indemnité de dépaysement aux conditions prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut ;

– d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que la décision attaquée a interprété l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut en violation de ce principe ;

– d'une exception d'illégalité dirigée contre l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut.

29 Dans son premier moyen, qui peut être divisé en deux branches, le requérant conteste que la Commission ait pu réexaminer son droit à l'indemnité de dépaysement. Dans la première branche de ce moyen, il prétend que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut ne permet pas de réexaminer ce droit en cas d'acquisition d'une nouvelle nationalité. Dans la seconde branche, il soutient que la Commission aurait, à tout le moins, dû tenir compte de la contrainte qu'il subissait du fait de l'éventuel retrait du Royaume-Uni de l'Union. Le premier moyen s'avère ainsi fondé, non seulement sur une violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, comme l'indique le requérant, mais aussi sur l'existence de cette contrainte.

30 Dans son deuxième moyen, également susceptible d'être décomposé en deux branches, le requérant fait valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination empêchait que son droit à une indemnité de dépaysement soit réexaminé au regard des conditions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut. Dans la première branche, il allègue qu'il a été traité comme s'il avait eu la nationalité belge au cours des dix ans qui ont précédé son entrée en fonctions, alors qu'il était ressortissant du Royaume-Uni pendant cette période. Dans la seconde branche, il expose que, dans les circonstances de la cause, l'application de cette disposition a affecté les fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni plus que tous les autres.

31 Dans son troisième moyen, le requérant envisage, à titre subsidiaire, l'hypothèse où rien ne s'opposerait à ce que la Commission réexamine son droit à l'indemnité de dépaysement sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, mais soutient que, en tout état de cause, le principe d'égalité et de non-discrimination aurait dû conduire à une autre interprétation de cette disposition.

1. Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut et de l'existence d'une contrainte

32 Ainsi que cela a déjà été exposé au point 29 ci-dessus, dans le premier moyen, le requérant conteste que l'acquisition de la nationalité belge ait pu justifier le réexamen de son droit à l'indemnité de dépaysement.

a) Sur la première branche, tirée de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut

33 Le requérant soutient que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut ne permet pas de réexaminer le droit d'un fonctionnaire à l'indemnité de dépaysement au motif que ce fonctionnaire a acquis, en cours de carrière, la nationalité du pays où il est affecté. Compte tenu de l'objectif de l'indemnité de dépaysement, qui serait de compenser les charges et les désavantages d'une prise de fonctions impliquant un changement de résidence, un réexamen de la situation à ce stade ne pourrait intervenir qu'en cas de changement de lieu d'affectation.

34 L'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut est libellé comme suit :

« L'indemnité de dépaysement [...] est accordée :

a) au fonctionnaire :

– qui n'a pas et n'a jamais eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel il est affecté et,

– qui n'a pas, de façon habituelle, pendant la période de cinq années expirant six mois avant son entrée en fonctions, habité ou exercé son activité professionnelle principale sur le territoire européen dudit État. Pour l'application de cette disposition, les situations résultant de services effectués pour un autre État ou une organisation internationale ne sont pas à prendre en considération.

b) Au fonctionnaire qui, ayant ou ayant eu la nationalité de l'État sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation, a, de façon habituelle, pendant la période de dix années expirant lors de son entrée en service, habité hors du territoire européen dudit État pour une raison autre que l'exercice de fonctions dans un service d'un État ou dans une organisation internationale. »

35 Ces dispositions, comme toutes celles du droit de l'Union qui donnent droit à des prestations financières, doivent être interprétées strictement (voir arrêt du 18 juillet 2017, Commission/RN, T-695/16 P, non publié, EU:T:2017:520, point 54 et jurisprudence citée).

36 Force est, à cet égard, de constater que l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut ne prévoit pas expressément la possibilité de réexaminer le droit à l'indemnité de dépaysement au vu d'un changement de circonstances intervenant au cours de la carrière d'un fonctionnaire.

37 Toutefois, dès lors que l'indemnité de dépaysement est payée mensuellement, l'administration ne saurait continuer à la verser lorsque survient un événement modifiant de façon substantielle la situation de la personne qui en bénéficie dans la mesure où il a une incidence sur les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de cette indemnité. Dans ce cas, et en l'absence de disposition s'y opposant, l'administration doit procéder au réexamen de cette situation (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, point 26). En effet, à l'inverse d'un retrait rétroactif d'une décision, une abrogation pour l'avenir est toujours possible lorsque les circonstances ayant justifié cette décision ne sont plus réunies. Tel est le cas, notamment, dans le droit de la fonction publique, quand la continuation du versement d'éléments de la rémunération s'avèrerait irrégulière. Le statut lui-même, en son article 85, le confirme en ce qu'il admet implicitement la cessation de versements indus (voir, en ce sens, arrêt du 9 mars 1978, Herpels/Commission, 54/77, EU:C:1978:45, points 38 à 40).

38 De plus, ainsi que le Tribunal l'a déjà constaté, il ne découle nullement des termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut que le bénéfice de l'indemnité de dépaysement constituerait un droit acquis (voir, en ce sens, arrêt du 28 septembre 1993, Magdalena Fernández/Commission, T-90/92, EU:T:1993:78, point 32).

39 Au demeurant, le requérant ne conteste pas le principe même d'un réexamen, mais se limite à soutenir qu'une réévaluation du droit à l'indemnité de dépaysement pourrait intervenir seulement en cas de changement d'affectation du fonctionnaire concerné et non en cas d'acquisition d'une nouvelle nationalité.

40 À cet égard, le requérant soutient, premièrement, que l'acquisition d'une nouvelle nationalité en cours de carrière ne peut pas justifier une révision du droit à l'indemnité de dépaysement, parce que l'expression « qui n'a pas et n'a jamais eu » la nationalité du pays d'affectation, figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, se réfère uniquement à la situation du fonctionnaire au moment de son entrée en fonctions, qui correspond au moment où la décision sur cette indemnité est prise.

41 Toutefois, la condition selon laquelle l'indemnité de dépaysement est accordée au fonctionnaire qui « n'a pas [...] la nationalité » du pays d'affectation est formulée à l'indicatif présent. Aussi, compte tenu du caractère itératif du versement de cette indemnité, ce libellé n'exclut pas que le fonctionnaire concerné doive continuer tout au long de sa carrière à satisfaire à la condition de l'absence de nationalité du pays d'affectation pour la conserver au titre de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, point 28).

42 Le requérant conteste la pertinence de cet arrêt au motif que, contrairement à lui, M. Achab, ressortissant d'un pays tiers, n'avait pas la nationalité d'un État membre au moment de son recrutement et avait bénéficié à cet égard d'une dérogation pour pouvoir être engagé. Cependant, le fait que M. Achab n'avait pas la nationalité d'un État membre est dépourvu de pertinence au regard de l'article 4 de l'annexe VII du statut, qui est fondé sur la nationalité du pays d'affectation et non sur celle du pays d'origine. De plus, c'est bien l'acquisition de cette seconde nationalité en cours de carrière qui a justifié, tant dans le cas de M. Achab que dans celui du requérant, la cessation du paiement de l'indemnité de dépaysement qui leur avait été octroyée au titre du paragraphe 1, sous a), de cet article.

43 Par ailleurs, la circonstance que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut subordonne également l'octroi de l'indemnité de dépaysement au fait que le fonctionnaire « n'a jamais eu la nationalité » du pays d'affectation ne fait pas davantage obstacle à l'interprétation selon laquelle l'acquisition de cette nationalité en cours de carrière fait perdre le droit à cette indemnité au titre de cette disposition.

44 De surcroît, l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut trouve son origine dans l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du règlement nº 31 (CEE), 11 (CEEA), des Conseils, du 18 décembre 1961, fixant le statut des fonctionnaires de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 1962, 45, p. 1387), dans sa version initiale. Or, il ressort d'une note d'information du Conseil du 11 décembre 1959 (voir point 21 ci-dessus), que, lors des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de cette disposition, le législateur a examiné plusieurs critères d'octroi de l'indemnité de dépaysement, mais a retenu celui de la nationalité pour son caractère « plus précis et plus simple d'application » que d'autres, tout en étant conscient que ce critère « n'élimin[ait] pas toutes les difficultés ([spécialement en] cas de […] double nationalité) ».

45 Il découle de ce qui précède que le législateur n'a pas entendu régir tous les cas de figure susceptibles de se présenter, mais qu'il a choisi de privilégier une formulation simplifiant dans la plus grande majorité des cas l'adoption des décisions relatives au droit à une indemnité de dépaysement. Conformément à la jurisprudence rappelée au point 35 ci-dessus, seule une rédaction différente de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut aurait pu exclure tout réexamen en cours de carrière du droit à cette indemnité à la suite de l'acquisition d'une nouvelle nationalité.

46 Le requérant soutient, deuxièmement, que l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation après l'entrée en service n'est qu'une manière parmi d'autres de nouer des liens avec ce pays et de s'y intégrer. Or, selon la jurisprudence, l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut ne permettrait pas à l'AIPN de supprimer l'indemnité de dépaysement au motif que les charges et les désavantages résultant de la prise de fonctions sont suffisamment compensés à un moment de la carrière ou que le fonctionnaire est désormais suffisamment intégré dans ce pays.

47 À cet égard, il convient de relever qu'il ressort de la note d'information du Conseil du 11 décembre 1959 (voir point 21 ci-dessus) que l'indemnité de dépaysement a été conçue comme une indemnité « attribuée à titre de compensation des dépenses matérielles et des inconvénients d'ordre moral résultant du fait que l'agent est éloigné de son lieu d'origine » et que « les agents maintiennent généralement des relations familiales […] avec leur région d'origine ». Or, comme le soutiennent tant le requérant que la Commission, ces inconvénients et ces charges sont susceptibles de perdurer tout au long de la carrière et même de s'aggraver au cours de celle-ci, malgré l'intégration dans le pays d'affectation.

48 Aussi a-t-il été jugé que l'objectif de l'indemnité de dépaysement consistait à compenser les charges et les désavantages particuliers résultant de la prise de fonctions auprès de l'Union (arrêts du 13 juillet 2018, Quadri di Cardano/Commission, T-273/17, EU:T:2018:480, point 44, et du 28 février 2019, Pozza/Parlement, T-216/18, non publié, EU:T:2019:118, point 24) par des fonctionnaires qui, afin de pouvoir exercer en permanence leurs fonctions et de respecter l'article 20 du statut, sont obligés de transférer leur résidence de l'État de leur domicile à l'État d'affectation (voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2007, F/Commission, T-324/04, EU:T:2007:140, point 47).

49 Ainsi conçue, et comme l'a observé le Conseil, l'indemnité de dépaysement permet un recrutement sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union, conformément à l'article 27, premier alinéa, du statut, et par cela favorise un équilibre géographique au sein de la fonction publique européenne, lequel est au demeurant exigé par l'esprit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 1964, Lasalle/Parlement, 15/63, EU:C:1964:9, p. 73).

50 Dans cette perspective, le législateur a seulement prévu que l'intégration d'un fonctionnaire dans l'État du lieu de son affectation s'opposait au paiement de l'indemnité de dépaysement lorsqu'elle résultait du fait d'y avoir, « de façon habituelle, pendant la période de cinq années expirant six mois avant son entrée en fonctions, habité ou exercé [une] activité professionnelle principale ». En d'autres termes, en apportant ces précisions, le législateur a exclu qu'une intégration résultant du fait que, pendant sa carrière, le fonctionnaire concerné a établi sa résidence habituelle dans le pays d'affectation et y travaille puisse faire obstacle à ce paiement.

51 En revanche, ainsi que cela a été exposé aux points 41 à 45 ci-dessus, le législateur n'a pas exclu, par son choix de la formulation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, que la forme particulière d'intégration qu'est l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation postérieurement à l'entrée en fonctions constituait un changement substantiel de situation susceptible de conduire à la perte de l'indemnité de dépaysement. En faisant ce choix, le législateur est demeuré dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il disposait pour fixer les conditions d'emploi des fonctionnaires de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2008, Centeno Mediavilla e.a./Commission, C-443/07 P, EU:C:2008:767, point 91, et du 4 mars 2010, Angé Serrano e.a./Parlement, C-496/08 P, EU:C:2010:116, point 86), y compris en matière de rémunération (voir, en ce sens, arrêt du 13 décembre 2018, Carpenito/Conseil, T-543/16 et T-544/16, non publié, EU:T:2018:955, point 60).

52 Dans ces conditions, le PMO n'a pas méconnu l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut en considérant que l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation en cours de carrière devait conduire au réexamen du droit à l'indemnité de dépaysement.

53 La première branche du premier moyen n'est donc pas fondée.

b) Sur la deuxième branche, tirée de ce que la Commission n'a pas tenu compte de la contrainte résultant de l'éventuel retrait du Royaume-Uni de l'Union

54 Le requérant expose que la Commission aurait dû tenir compte du fait qu'il a été contraint de demander la nationalité belge, parce qu'elle lui apparaissait à l'époque être la seule solution pour conserver son emploi dans l'éventualité d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union. En effet, le collège des commissaires n'aurait pas fourni avant le 28 mars 2018 de garantie aux fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni qu'ils ne seraient pas démis d'office de leurs fonctions, lorsque, au cas où ce retrait deviendrait effectif, ils n'auraient plus la nationalité d'un État membre.

55 Afin d'examiner cette branche du moyen, il convient de rappeler à titre liminaire qu'il résulte de l'article 49 du statut, lu à la lumière de l'article 28, sous a), de celui-ci, que le fonctionnaire qui cesse de satisfaire à la condition d'être ressortissant d'un des États membres de l'Union peut être démis d'office de ses fonctions par décision motivée de l'AIPN, comme le soutient à bon droit le requérant.

56 Il convient également d'observer qu'il est constant entre les parties que les fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni n'ont reçu aucune garantie que l'article 49 du statut ne leur serait pas appliqué en cas de retrait de celui-ci avant que le requérant ait demandé à acquérir, et même obtenu, la nationalité belge, le 27 juin 2017. Comme l'indique le requérant, ce n'est que le 28 mars 2018 que la Commission a décidé que l'AIPN n'userait pas de son pouvoir discrétionnaire au titre de cette disposition, sauf lorsque ce serait dûment justifié dans des cas spécifiques, tels que des conflits d'intérêts ou en vertu d'obligations internationales.

57 Il y a enfin lieu de souligner que la seule notification par le Royaume-Uni de son intention de se retirer de l'Union n'a pas modifié la situation juridique de ses ressortissants (voir, par analogie, arrêt du 26 novembre 2018, Shindler e.a./Conseil, T-458/17, EU:T:2018:838, point 44).

58 Cela étant précisé, le requérant fonde la prétendue obligation qu'avait la Commission de tenir compte de la contrainte à laquelle il devait faire face sur la jurisprudence relative à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut. En réponse à une question posée lors de l'audience, le requérant a précisé que la contrainte qu'il évoquait dans ses écrits de procédure pourrait être constitutive d'une force majeure dont les conditions seraient remplies en l'espèce.

59 S'agissant de l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, il y a lieu de rappeler que cette disposition assimile le fonctionnaire qui, par mariage, a acquis d'office la nationalité du pays d'affectation, sans possibilité d'y renoncer, au fonctionnaire qui n'a pas et n'a jamais eu cette nationalité.

60 Le requérant ne conteste pas que cette disposition soit étrangère, comme telle, au cas d'espèce. Il soutient néanmoins qu'elle consacre une jurisprudence elle-même fondée sur le constat que, si la décision de se marier est volontaire, le mariage avait pour effet, dans le droit de certains États membres, d'attribuer d'office à l'épouse la nationalité de son conjoint, sans qu'il lui soit possible d'y renoncer. Le requérant estime que cette situation est comparable à celle qui est désormais la sienne. En effet, selon lui, si sa volonté de continuer à travailler à la Commission après le retrait du Royaume-Uni de l'Union résulte d'un choix personnel, l'acquisition de la nationalité belge se serait, en revanche, imposée à lui.

61 Il convient, à cet égard, de rappeler la jurisprudence à laquelle le requérant fait allusion et qui a été à l'origine de l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut. Dans son arrêt du 20 février 1975, Airola/Commission (21/74, EU:C:1975:24, point 12), la Cour a jugé qu'il devait être fait abstraction de la nationalité imposée, sans renoncement possible, à un fonctionnaire de sexe féminin en raison de son mariage avec un ressortissant d'un autre État membre au motif que l'article 4 de l'annexe VII du statut devait être interprété de manière à éviter toute différence de traitement non justifiée entre les fonctionnaires des deux sexes se trouvant dans des situations comparables (arrêt du 20 février 1975, Airola/Commission, 21/74, EU:C:1975:24, points 9 à 11).

62 Il s'ensuit que, contrairement à ce que suggère le requérant, cette jurisprudence était fondée, non sur le fait, en tant que tel, que la nationalité du pays d'affectation était imposée au fonctionnaire, mais plutôt sur le caractère discriminatoire de la législation nationale dont le droit de l'Union ne pouvait tirer les conséquences.

63 Or, la violation du principe général d'égalité et de non-discrimination, qui est à la base de la jurisprudence inaugurée par l'arrêt du 20 février 1975, Airola/Commission (21/74, EU:C:1975:24), et de l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut fait l'objet des deuxième, troisième et quatrième moyens qui seront examinés ci-après.

64 S'agissant de la force majeure, et à supposer que l'argument qui en est tiré soit recevable comme ampliation de la contrainte évoquée dans les écrits de procédure, il résulte d'une jurisprudence constante, établie dans différents domaines du droit de l'Union, que celle-ci est caractérisée par deux éléments : premièrement, par l'existence de circonstances étrangères à la personne concernée, anormales et imprévisibles (arrêts du 18 décembre 2007, Société Pipeline Méditerranée et Rhône, C-314/06, EU:C:2007:817, point 23 ; du 25 janvier 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, point 53, et ordonnance du 28 mai 2013, Honnefelder/Commission, T-130/13 P, EU:T:2013:276, point 19) ; deuxièmement, par le fait que, si les circonstances citées ci-dessus ne sont pas limitées aux cas dans lesquels l'exécution d'une obligation est absolument impossible, elles doivent néanmoins être telles que cette exécution présenterait un sacrifice excessif (voir, en ce sens, arrêts du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, point 23 ; du 15 décembre 1994, Bayer/Commission, C-195/91 P, EU:C:1994:412, point 32, et du 19 juin 2019, RF/Commission, C-660/17 P, EU:C:2019:509, point 37).

65 Toutefois, il est également de jurisprudence constante que, la notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit de l'Union, sa signification doit dès lors être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets (voir arrêt du 25 janvier 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, point 54 et jurisprudence citée).

66 Dans le cas d'espèce et eu égard au contexte de l'affaire, il y a lieu de considérer que, par son argumentation, le requérant allègue que le retrait du Royaume-Uni de l'Union qui le confrontait au risque d'une démission d'office était constitutif d'un cas de force majeure dispensant le PMO de l'obligation de réexaminer sa situation au vu de la nationalité belge qu'il avait obtenue.

67 Or, même si l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union était une circonstance étrangère à la personne du requérant, anormale et imprévisible, les éléments fournis par le requérant ne permettent pas d'établir que le réexamen de sa situation dans les circonstances de la cause aurait été excessif au vu de ses conséquences.

68 Le requérant allègue certes que, eu égard à l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union et des conséquences éventuelles de ce retrait pour les fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni, la Commission elle-même les aurait encouragés à demander la nationalité belge. Il produit à ce propos un courriel que le président de la Commission leur a adressé dès le 24 juin 2016. Force est toutefois de constater que celui-ci s'y bornait à les assurer que la « porte ne se referm[ait] pas sur [eux] », qu'il travaillerait avec les présidents des autres institutions pour que tous puissent continuer à bénéficier de leur expérience et que le « [s]tatut sera[it] lu et appliqué dans un esprit européen ». Il n'en ressort pas que la Commission aurait incité les intéressés à acquérir la nationalité du lieu de leur affectation. Le requérant produit également un article de presse datant du 3 mai 2018 relatant une prise de position du même président de la Commission, ainsi que le procès-verbal d'une réunion informelle du 29 janvier précédent entre le personnel et le vice-président de la Commission chargé notamment des ressources humaines. Toutefois, cette réunion et cette prise de position sont postérieures à la date à laquelle le requérant a acquis la nationalité belge et ne sauraient donc davantage l'avoir poussé à accomplir cette démarche.

69 En définitive, il n'apparaît pas que la perte de l'indemnité de dépaysement a constitué une charge excessive eu égard à la garantie pleine et entière que le requérant obtenait de conserver son emploi en cas de retrait du Royaume-Uni de l'Union en acquérant la nationalité belge.

70 Au demeurant, si la Cour a jugé que la sortie d'un État membre de l'Union était de nature à affecter de manière considérable les droits de tous les citoyens de l'Union (arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 64), elle n'a pas pour autant suggéré que celle-ci aurait une obligation quelconque d'en neutraliser les effets.

71 Partant, l'hypothèse d'une force majeure doit être écartée en l'espèce, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, malgré l'absence de référence explicite à celle-ci dans l'article 4 de l'annexe VII du statut, elle pouvait néanmoins être invoquée à la lumière de l'économie et des objectifs de cette disposition.

72 Au vu de tout ce qui précède, et en l'absence d'une contrainte susceptible d'être légalement prise en compte, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'argument du requérant tiré de l'arrêt du 26 juin 2013, Achab/CESE (F-21/12, EU:F:2013:95), et de la nécessaire distinction entre le cas d'espèce, caractérisé par une situation de contrainte, et l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, dans laquelle l'intéressé aurait pu continuer sa carrière même sans obtenir la nationalité belge.

73 Il s'ensuit que la deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée et que celui-ci doit être rejeté dans son ensemble.

2. Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que le droit du requérant à une indemnité de dépaysement a été réexaminé au regard des conditions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut

74 Ainsi que cela a été exposé au point 30 ci-dessus, dans le deuxième moyen de la requête, le requérant soutient que le principe d'égalité et de non-discrimination s'opposait à ce que la Commission procède au réexamen de sa situation au vu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut.

75 Aux fins de l'examen de ce moyen, il y a lieu de rappeler d'emblée que, en substance, selon l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, le droit à l'indemnité de dépaysement des fonctionnaires ne possédant pas la nationalité du pays d'affectation dépend du lieu de leur résidence habituelle durant les cinq années précédant leur entrée en fonctions, tandis que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la même annexe, pour les fonctionnaires ayant cette nationalité, ce droit est apprécié au vu du lieu de leur résidence habituelle sur une période de dix années.

76 De plus, selon une jurisprudence constante, pour les fonctionnaires qui ne sont pas ressortissants du pays d'affectation, le bénéfice de l'indemnité de dépaysement n'est refusé que dans le cas où ils y ont résidé pendant la totalité de la période quinquennale de référence, alors que, pour les fonctionnaires possédant la nationalité de ce pays, la circonstance d'y avoir maintenu ou établi leur résidence habituelle, ne fût-ce que pour une durée très brève au cours de la période décennale de référence, suffit à entraîner le refus ou la perte du bénéfice de cette indemnité (arrêts du 27 février 2015, CESE/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, point 54 ; du 13 juillet 2018, Quadri di Cardano/Commission T-273/17, EU:T:2018:480, point 47).

77 Il y a lieu de rappeler enfin que, après avoir reconnu au requérant le droit à l'indemnité de dépaysement lors de son entrée en service sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut, le PMO lui a retiré ce droit sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la même annexe parce qu'il devait désormais être regardé comme un fonctionnaire « ayant [...] la nationalité » de son pays d'affectation.

78 C'est à la lumière de ces prémisses qu'il convient d'examiner les deux branches du deuxième moyen de la requête.

a) Sur la première branche, tirée d'une violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination par rapport aux fonctionnaires de nationalité belge et aux fonctionnaires qui ont déplacé leur principal centre d'intérêt

79 Le requérant soutient que, en lui appliquant l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, la Commission a traité de la même manière deux catégories différentes de personnes, à savoir, d'une part, les personnes qui avaient la nationalité belge ou, plus généralement, celle de l'État d'affectation lors de leur entrée en service, qui y avaient résidé au cours de la période décennale de référence visée par cette disposition et qui ont été recrutés sans avoir été dans une situation de dépaysement et, d'autre part, les personnes qui, comme lui, n'avaient pas, lors de leur entrée en fonctions, la nationalité en question et qui ne pouvaient donc, à la différence de la première catégorie de personnes, être présumées avoir des liens étroits avec l'État d'affectation. Le requérant prétend également, inversement, qu'il a été traité différemment d'autres fonctionnaires qui ont quitté, comme lui, leur principal centre d'intérêts pour entrer au service des institutions et qui ont pourtant conservé le bénéfice de l'indemnité de dépaysement.

80 Il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence, le principe d'égalité de traitement interdit que des situations comparables soient traitées de manière différente ou que des situations différentes soient traitées de manière égale, à moins que de tels traitements, différents ou égaux selon le cas, ne soient objectivement justifiés (voir arrêt du 22 septembre 2017, Wanègue/Comité des régions, T-682/15 P,

non publié, EU:T:2017:644, point 64 et jurisprudence citée). Il convient, à ce propos, d'avoir égard tant aux situations de droit qu'à celles de fait (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2013, Achab/CESE, F-21/12, EU:F:2013:95, point 39).

81 Ensuite, il est admis que, dans la mesure où la fixation des conditions ouvrant le droit au bénéfice de l'indemnité de dépaysement relève de l'exercice par les institutions d'un pouvoir discrétionnaire, le principe d'égalité de traitement ne saurait être méconnu qu'au cas où l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut emporterait une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate par rapport à son objectif (voir arrêt du 13 décembre 2004, E/Commission, T-251/02, EU:T:2004:357, point 124 et jurisprudence citée).

82 En l'espèce, il y a également lieu de relever que la nationalité, sur laquelle l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut se fonde, fait présumer l'existence de liens multiples et étroits entre la personne qui en est titulaire et le pays de sa nationalité (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 2007, B/Commission, F-7/06, EU:F:2007:129, point 39, et du 5 décembre 2012, Bourtembourg/Commission, F-6/12, EU:F:2012:175, point 26).

83 Aussi, et de manière générale, compte tenu de cette signification de la nationalité, de l'objectif de l'indemnité de dépaysement (voir point 48 ci-dessus) et du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont disposait le législateur de l'Union (voir point 81 ci-dessus), ce dernier a pu légitimement présumer que les membres du personnel possédant ou ayant possédé la nationalité du pays d'affectation ne supportaient pas les charges et les désavantages que l'indemnité de dépaysement visait à compenser, à tout le moins pas au même niveau d'intensité que les membres du personnel ne la possédant pas. Partant, le législateur de l'Union a pu, sans opérer une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate, établir une distinction entre les fonctionnaires selon le critère de leur nationalité présente ou passée. Pour les mêmes motifs, le législateur était également fondé à soumettre l'octroi de l'indemnité de dépaysement aux fonctionnaires ayant ou ayant eu la nationalité du pays d'affectation à des conditions strictes, notamment à celle d'avoir habité de façon habituelle hors du pays d'affectation pendant la période de référence de dix années (voir, par analogie, arrêt du 4 décembre 2008, Blais/BCE, F-6/08, EU:F:2008:160, point 102).

84 Le requérant met toutefois en exergue la particularité de sa situation. Il fait valoir qu'il n'avait pas la nationalité belge durant la période décennale de référence prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, et même que son principal centre d'intérêts se trouvait à l'époque à Troon, au Royaume-Uni, comme la Commission l'avait constaté au moment de son entrée en fonctions. Le requérant estime, par conséquent, que la présomption à la base de cette disposition, selon laquelle il aurait entretenu durant cette période des liens multiples et étroits avec la Belgique, pays de son affectation, était dépourvue de fondement dans son cas.

85 Comme le requérant le soutient, l'application qui lui a été faite dans la décision attaquée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut repose sur une fiction, puisqu'il a été traité comme s'il avait eu la nationalité belge avant son entrée en fonctions, en 2001, alors qu'il ne l'a obtenue que dix-sept années plus tard. La Commission ne le conteste pas, mais prétend que la combinaison dans la décision attaquée de deux éléments, à savoir l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation après l'entrée en service et la présence du requérant sur le territoire de celui-ci avant son recrutement, constituait une approche raisonnable de la situation au vu du libellé de l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, qui, pour rappel, ne consacre pas de disposition spécifique au règlement de la question de l'acquisition d'une nouvelle nationalité en cours de carrière (voir points 41, 44 et 51 ci-dessus).

86 Dans ce contexte, il convient de rappeler que, à l'inverse du remboursement des frais de déménagement et du paiement de l'indemnité d'installation, l'indemnité de dépaysement a vocation à être versée pendant toute la durée des fonctions. Par conséquent, le respect du principe d'égalité et de non-discrimination s'impose non seulement au moment de l'entrée en service, mais aussi dans la durée, lors d'un réexamen du droit à celle-ci au vu d'un changement de circonstances.

87 Or, ne pas appliquer l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut au requérant à partir du moment où il est devenu belge conduirait à le traiter plus avantageusement que les Belges de naissance entrés en fonctions dans une institution en Belgique qui ont dû satisfaire aux strictes conditions imposées par cette disposition pour bénéficier de l'indemnité de dépaysement tout au long de leur propre carrière. La remise en cause du droit du requérant à l'indemnité de dépaysement, en 2018, après qu'il eut acquis la nationalité belge, permet de le traiter de la même manière que les Belges qui, en raison de leurs liens avec la Belgique, sont privés du bénéfice de ladite indemnité.

88 De plus, l'absence d'application de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut au requérant le distinguerait également des ressortissants belges ayant longtemps rompu tout lien avec la Belgique, mais y ayant séjourné, comme lui, durant la période décennale de référence avant d'entrer au service de l'Union et d'être affectés dans ce pays. En effet, de tels ressortissants se voient refuser l'indemnité de dépaysement en application de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2018, Quadri di Cardano/Commission, T-273/17, EU:T:2018:480, points 28, 46 et 47).

89 De même encore, ne pas appliquer l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut au requérant devenu belge au cours de sa carrière conduirait aussi à le traiter plus avantageusement qu'un Belge de naissance qui a renoncé à la nationalité belge au profit d'une autre nationalité, celle du Royaume-Uni comme le requérant par exemple, mais qui a séjourné en Belgique quelque temps avant d'y être engagé par une institution.

90 Enfin, un fonctionnaire, tel que le requérant, qui acquiert la nationalité du pays d'affectation au cours de sa carrière ne se trouve plus dans la même situation que les fonctionnaires qui n'ont pas exprimé l'intention de formaliser leurs liens avec ce pays par l'obtention de sa nationalité. À tout le moins, l'acquisition de cette nationalité crée des liens politiques plus étroits avec ce pays que ceux qui, en comparaison, sont reconnus par l'article 22 TFUE aux ressortissants d'autres États membres.

91 En outre, ainsi que la Commission l'a reconnu lors de l'audience et comme le révèle la note d'information du Conseil du 11 décembre 1959 déjà citée (voir point 21 ci-dessus), l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut est le résultat d'un compromis entre différentes options. Il n'a pas pour objet de régir explicitement l'ensemble des situations et des difficultés susceptibles de se présenter, mais de fournir des critères simples et objectifs applicables aisément dans la plus grande majorité des cas (voir point 45 ci-dessus).

92 En présence d'un tel quod plerumque fit, il convient de rappeler que, même s'il doit résulter dans des situations marginales des inconvénients casuels de l'instauration d'une réglementation générale et abstraite, il ne peut être reproché au législateur d'avoir eu recours à une catégorisation, dès lors que, fondée sur des éléments objectifs, elle n'est pas discriminatoire par essence au regard de l'objectif qu'elle poursuit (voir, en ce sens, arrêts du 15 janvier 1981, Vutera/Commission, 1322/79, EU:C:1981:6, point 9, et du 15 avril 2010, Gualtieri/Commission, C-485/08 P, EU:C:2010:188, point 81).

93 Le requérant estime cependant que sa situation révèle un problème systémique d'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut susceptible d'affecter une large catégorie de fonctionnaires.

94 Il ressort néanmoins d'un article de presse auquel le requérant se réfère que la Commission comptait un effectif de 32 847 personnes au moment des faits. En outre, selon les renseignements fournis par celle-ci à la demande du Tribunal (voir point 20 ci-dessus), 98 membres de son personnel étant ressortissants du Royaume-Uni à leur entrée en service et travaillant à Bruxelles ont acquis la nationalité belge après le référendum sur le retrait de l'Union. Toujours selon les chiffres fournis par la Commission, parmi ceux-ci, 40 fonctionnaires ont conservé l'indemnité de dépaysement, 23 l'ont perdue et 35 se sont vu retirer l'indemnité d'expatriation à laquelle ils avaient précédemment droit en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de l'annexe VII du statut. Enfin, selon l'article de presse auquel le requérant se réfère, la Commission comptait encore, tous lieux d'affectation confondus, 700 ressortissants du Royaume-Uni après le retrait de ce dernier. Quant au Conseil, selon les chiffres que celui-ci a communiqués au Tribunal, les fonctionnaires et les agents exclusivement ressortissants du Royaume-Uni étaient au nombre de 80 au moment du référendum susmentionné et au nombre de 30 à la date du retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union, la différence résultant de départs ou de l'acquisition d'une autre nationalité. En particulier, 14 fonctionnaires ou agents ressortissants du Royaume-Uni ont déclaré avoir acquis la nationalité belge durant cette période. À la suite du réexamen de leur situation consécutivement à cette acquisition, 3 d'entre eux ont perdu l'indemnité de dépaysement et 7 l'indemnité d'expatriation.

95 Il ressort en outre des renseignements demandés au Parlement, à la Cour de justice de l'Union européenne et à la Cour des comptes (voir point 19 ci-dessus) que, à la Cour de justice de l'Union européenne, 52 fonctionnaires et agents qui ont obtenu la nationalité luxembourgeoise au cours de leur carrière continuent à bénéficier de l'indemnité de dépaysement en application de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut et que, à la Cour des comptes, sur 23 ressortissants du Royaume-Uni qui bénéficiaient de cette indemnité et qui ont acquis la nationalité luxembourgeoise, 20 l'ont conservée en application de la même disposition et trois l'ont perdue, parce qu'ils avaient résidé au Luxembourg dans les dix années précédant leur entrée en service.

96 Il résulte ainsi de l'ensemble de ces données chiffrées que la situation à laquelle le requérant se dit confronté n'est pas révélatrice d'un problème systémique et que, comme l'indique le Conseil, le législateur n'a pas agi illégalement quand il a recouru au critère de la nationalité pour catégoriser environ 50 000 fonctionnaires et agents de l'Union aux fins de définir dans quels cas ceux-ci ont droit à l'indemnité de dépaysement.

97 Par conséquent, il ne saurait être considéré que le PMO a violé le principe d'égalité et de non-discrimination en interprétant l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut en ce sens, tout d'abord, qu'il autorisait un réexamen de la situation du requérant après qu'il eut obtenu la nationalité belge, ensuite, que ce réexamen devait s'effectuer au vu du paragraphe 1, sous b) de cette disposition et, enfin, qu'il convenait, à cet effet, de se reporter à la période décennale de référence précédant son entrée en fonctions.

98 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argument du requérant selon lequel l'avoir traité comme s'il avait été un Belge résidant en Belgique au cours de la période décennale de référence aurait conduit la Commission à négliger le fait que, avant d'acquérir cette nationalité en cours de carrière, il avait préalablement exercé son droit à la libre circulation en vue de son recrutement par les institutions. Le requérant fait valoir, à ce propos, que la Cour, dans son arrêt du 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, point 49), a considéré que la situation d'un ressortissant d'un État membre, qui a précisément exercé sa liberté de circuler en se rendant et en séjournant légalement sur le territoire d'un autre État membre, ne saurait être assimilée à une situation purement interne en raison du seul fait que ce ressortissant, lors de ce séjour, a acquis la nationalité de l'État membre d'accueil en sus de sa nationalité d'origine.

99 Toutefois, force est de constater que, dans cet arrêt, la question était de savoir si une ressortissante d'un État membre ayant exercé son droit de circuler et de séjourner librement dans un autre État membre pouvait encore se prévaloir des droits de libre circulation et de séjour prévus à l'article 21,

paragraphe 1, TFUE, dans cet autre État, bien qu'elle en avait acquis la nationalité, et si elle pouvait, par voie de conséquence, se prévaloir également du droit de mener une vie familiale normale dans ce pays, en y bénéficiant de la présence, à ses côtés, des membres de sa famille, à savoir son époux, ressortissant d'un État tiers en séjour illégal (arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, points 51 et 52).

100 Or, en l'espèce, le requérant n'établit pas que la décision attaquée affecterait les droits qu'il tire de l'article 21, paragraphe 1, TFUE en Belgique. Au contraire, en réponse à des questions qui lui ont été posées lors de l'audience, le requérant a indiqué que son épouse avait notamment la nationalité française et que sa famille résidait en France et non sur le territoire belge. De plus, la décision attaquée ne repose pas sur une assimilation de la situation du requérant à une situation purement interne. Elle se fonde seulement sur le fait que, pendant la période décennale de référence, celui-ci avait, au titre de l'exercice de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'autres États membres, résidé habituellement, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, dans le pays d'affectation dont il a acquis a posteriori la nationalité.

101 Au vu de ce qui précède, la première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

b) Sur la seconde branche, tirée d'une violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination au détriment des fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni

102 Le requérant fait valoir que, dans les circonstances de la cause, l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut à la base de la décision attaquée est discriminatoire en ce qu'elle affecte en fait les fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni plus que tous les autres. Dans la perspective du retrait du Royaume-Uni de l'Union, ceux-ci auraient en effet été les seuls à devoir acquérir une nouvelle nationalité pour ne pas perdre leur emploi. Selon le requérant, cette discrimination ne se justifie pas au regard de l'objectif de l'indemnité de dépaysement.

103 La Commission fait néanmoins observer, à juste titre, que l'acquisition d'une deuxième nationalité n'est pas une situation qui concerne exclusivement les ressortissants du Royaume-Uni et que le réexamen dans ce cas de la situation administrative des membres du personnel vaut pour tous.

104 Ainsi, dans son bulletin d'information n° 18 du mois de février 2016, soit avant le référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union qui a eu lieu le 23 juin suivant, la Commission avait attiré l'attention de l'ensemble de son personnel sur le fait que l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation en cours de carrière pouvait avoir un impact sur le droit à l'indemnité de dépaysement et nécessitait une nouvelle évaluation.

105 De surcroît, la Commission avait déjà adopté ce point de vue dans la communication administrative n° 317, du 14 avril 1981, sur l'indemnité d'expatriation et l'indemnité de dépaysement, diffusée donc in tempore non suspecto, en dehors de toute perspective de retrait du Royaume-Uni.

106 Par ailleurs, eu égard aux points 64 à 70 ci-dessus, il n'apparaît pas que les conséquences de l'acquisition de la nationalité du pays d'affectation par les fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni étaient telles qu'elles auraient dû conduire la Commission à s'abstenir de réexaminer la situation du requérant quant à son droit à l'indemnité de dépaysement.

107 La seconde branche du deuxième moyen n'est donc pas fondée.

108 Par voie de conséquence, le deuxième moyen doit être rejeté dans sa totalité.

3. Sur le troisième moyen, tiré du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que la décision attaquée a interprété l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut en violation de ce principe

109 Ainsi que cela a été exposé au point 31 ci-dessus, dans le troisième moyen, le requérant fait valoir que, à supposer même que la Commission ait été fondée à réexaminer son droit à l'indemnité de dépaysement sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, celle-ci n'a pas interprété correctement au regard du principe de non-discrimination la condition selon laquelle, pour bénéficier de ce droit, le fonctionnaire concerné doit avoir « de façon habituelle […] habité hors du territoire européen » de l'État d'affectation.

110 Selon le requérant, pour être conforme au principe de non-discrimination, cette condition aurait dû être interprétée en tenant compte du fait que l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut repose sur la présomption selon laquelle le fonctionnaire qui a la nationalité d'un État membre entretient des liens multiples et étroits avec cet État. À l'inverse, soutient-il, le fonctionnaire qui n'avait pas la nationalité du pays d'affectation au cours de la période décennale de référence ne peut être présumé avoir eu à ce moment de tels liens avec ce pays. Partant, le requérant suggère que, dans le cas d'un fonctionnaire acquérant la nationalité du pays d'affectation en cours de carrière, la notion de résidence habituelle figurant dans l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut ne devait pas être interprétée strictement, comme elle l'est dans le cas d'un fonctionnaire qui avait déjà cette nationalité avant d'entrer en fonctions. Elle devrait plutôt être interprétée comme elle l'est dans le cadre de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la même annexe, à l'égard d'un fonctionnaire qui n'avait pas cette nationalité. Ainsi, un fonctionnaire qui a acquis la nationalité de son pays d'affectation après son entrée en service ne devrait perdre son indemnité de dépaysement que s'il y avait habité de façon habituelle pendant cinq ans ou plus, au cours de la période décennale de référence prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut. Si cette interprétation avait été suivie, fait valoir le requérant, la Commission aurait dû constater qu'il avait, de façon habituelle, habité hors du lieu d'affectation pendant cette période et aurait dû maintenir son droit à l'indemnité de dépaysement.

111 Il convient toutefois de rappeler que le recours à l'interprétation n'est possible que pour autant qu'elle soit compatible avec le texte de la disposition en cause et que même le principe de l'interprétation conforme à une norme de force obligatoire supérieure ne peut servir de fondement à une interprétation contra legem (voir, par analogie, arrêt du 19 septembre 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, point 61 et jurisprudence citée).

112 Or, dans l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, la condition de l'habitation « de façon habituelle » dont dépend l'octroi de l'indemnité de dépaysement fait référence à un lieu de résidence situé hors du territoire européen du pays d'affectation, de telle sorte que, a contrario, et ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 76 ci-dessus, pour les fonctionnaires possédant la nationalité du pays d'affectation, toute résidence dans ce pays, même de brève durée, suffit à entraîner le refus ou la perte du bénéfice du droit à cette indemnité dès qu'elle peut être qualifiée d'habituelle. En outre, cette disposition vise une période de référence de dix ans, de sorte que son application ne saurait être fondée sur une période de référence de cinq ans, n'entrant aucunement dans les prévisions du législateur.

113 Par conséquent, interpréter, comme le préconise le requérant, l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut, en ce sens qu'un fonctionnaire qui a acquis la nationalité de son pays d'affectation en cours de carrière ne devrait perdre son indemnité de dépaysement que s'il y a habité de façon habituelle pendant cinq ans ou plus au cours de la période décennale de référence antérieure à son entrée en service est incompatible avec le libellé de cette disposition et avec sa portée, telle qu'elle est interprétée de façon constante par la jurisprudence.

114 De plus, et comme cela a déjà été constaté au point 90 ci-dessus, cette interprétation reviendrait à traiter un fonctionnaire ayant acquis la nationalité de son pays d'affectation en cours de carrière d'une manière comparable à ceux qui n'ont jamais acquis cette nationalité et qui n'ont pas de la sorte formalisé l'existence de liens multiples et étroits avec ce pays.

115 L'interprétation de la notion de résidence habituelle au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut en substance comme visant un séjour de cinq ans dans le pays d'affectation que suggère le requérant doit par conséquent être rejetée.

116 Il s'ensuit que le requérant soutient vainement qu'il n'a pas rompu ses liens avec le Royaume-Uni, dont il conserve d'ailleurs la nationalité, et qu'il a seulement demandé la nationalité belge pour préserver son emploi, sans avoir l'intention de demeurer en permanence en Belgique.

117 En effet, il résulte de la raison d'être de l'indemnité de dépaysement, rappelée aux points 44 et 48 ci-dessus, que la question n'est pas de savoir si le requérant a ou non coupé tout contact avec le pays de sa première nationalité, mais de déterminer si, durant la période de référence, il avait avec le pays d'affectation dont il a désormais la nationalité des liens suffisants pour que l'indemnité de dépaysement doive lui être refusée au vu des conditions fixées par l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut. Or, tel est le cas en l'espèce. Le requérant a résidé de manière habituelle en Belgique et y a travaillé au moins entre le 1er mars 1999 et le 31 décembre 2000. À cet égard, la circonstance, à la supposer avérée, qu'il y aurait pris un travail dans la seule perspective d'un recrutement par une institution de l'Union est dépourvue de pertinence. La présence et l'accomplissement d'un travail dans le futur lieu d'affectation ne sont pas une condition de recrutement et ne sauraient être regardés comme le facilitant.

118 De plus, il ne peut aucunement être inféré de l'article 4 de l'annexe VII du statut que ses auteurs aient attaché une importance particulière au moment du transfert de la résidence hors de l'État dont l'intéressé a ou a eu la nationalité ou aux raisons ayant déterminé un tel transfert (arrêt du 25 septembre 2014, Grazyte/Commission, T-86/13 P, EU:T:2014:815, points 58 et 78).

119 De surcroît, la mise en balance de la qualité de ressortissant du Royaume-Uni et de ressortissant belge, à laquelle le requérant prétend procéder et la reconnaissance, comme il le suggère, du fait que cette première nationalité serait pour lui prépondérante, reviendrait à appliquer la théorie de la nationalité effective que la Cour a expressément écartée dans son arrêt du 14 décembre 1979, Devred/Commission (257/78, EU:C:1979:294, point 14).

120 Enfin, il découle du rejet de l'interprétation de la notion de résidence habituelle préconisée par le requérant que celui-ci soutient vainement que la Commission a méconnu le principe de protection de la confiance légitime en considérant, dans la décision attaquée, d'une part, qu'il faisait tellement partie de la société belge au moment de son recrutement qu'il devait prouver qu'il n'avait pas habité en Belgique pendant les dix années précédant son entrée en service, alors qu'elle avait estimé, d'autre part, qu'il n'y était pas intégré lorsqu'elle lui avait reconnu le droit à l'indemnité de dépaysement au moment de son engagement.

121 En effet, dès lors que le critère de l'habitation « de façon habituelle » est moins rigoureux dans le cadre de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de l'annexe VII du statut qu'il ne l'est dans celui de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la même annexe, le PMO a pu, sans se contredire ni méconnaître le principe de protection de la confiance légitime, conclure à l'octroi de l'indemnité de dépaysement sur la base de cette première disposition lors de l'entrée en service du requérant et conclure au retrait de cette indemnité sur la base de la seconde lors du réexamen de sa situation, après qu'il eut acquis la nationalité belge. Au demeurant, le requérant peut d'autant moins se prévaloir de ce principe que les fonctionnaires de la Commission avaient été expressément informés des conséquences auxquelles ils s'exposaient en acquérant la nationalité du pays d'affectation (voir points 104 et 105 ci-dessus).

122 Au vu de ce qui précède, le troisième moyen n'est pas fondé.

4. Sur le quatrième moyen, tiré d'une exception d'illégalité dirigée contre l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut

123 À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où les moyens précédents seraient rejetés, le requérant soulève une exception d'illégalité à l'encontre de l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, en ce qu'il serait discriminatoire envers les personnes se trouvant dans sa situation, et cela pour les raisons invoquées à l'appui des premier et deuxième moyens.

124 Pour autant que cette exception soit accueillie, le requérant, sans formuler formellement de conclusion distincte, demande au Tribunal d'ordonner aux institutions de modifier cette disposition, de manière à éliminer cette discrimination.

125 Toutefois, l'examen des deux premiers moyens auxquels le requérant se borne à renvoyer a conduit à la conclusion que l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut n'était discriminatoire ni en lui-même ni dans l'application qui en a été faite en l'espèce.

126 Par ailleurs, la demande du requérant que le Tribunal ordonne aux institutions de modifier l'article 4, paragraphe 1, de l'annexe VII du statut, de manière à éliminer toute discrimination, est non seulement dépourvue de fondement, mais échappe également à la compétence du Tribunal, puisque celui-ci ne peut adresser des injonctions aux institutions (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Zink/Commission, T-338/16 P, non publié, EU:T:2018:98, point 39).

127 Il s'ensuit que le quatrième moyen doit être rejeté comme étant non fondé et que la demande que le requérant y formule est irrecevable.

128 Au vu de tout ce qui précède, les conclusions en annulation du requérant doivent être rejetées.

B. Sur les deuxième, troisième et quatrième chefs de conclusions

129 Dans ses deuxième et troisième chefs de conclusions, le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la Commission de lui verser l'indemnité de dépaysement et de lui rembourser ses frais de voyage, lesquels sont liés à cette indemnité, cela à compter du 1er décembre 2017 et le tout assorti d'intérêts de retard.

130 Dans son quatrième chef de conclusions, le requérant demande au Tribunal, s'il accueille l'exception d'illégalité soulevée dans la requête, d'annuler « l'application [à son égard] de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de l'annexe VII du statut jusqu'à ce que les institutions le remplacent par des dispositions non discriminatoires ».

131 Ces chefs de conclusions doivent cependant être rejetés, car ils sont l'accessoire des conclusions en annulation dont il vient d'être exposé qu'elles devaient elles-mêmes être rejetées.

132 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

133 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. Toutefois, selon l'article 135, paragraphe 1, du même règlement, lorsque l'équité l'exige, le Tribunal peut décider qu'une partie qui succombe supporte, outre ses propres dépens, uniquement une fraction des dépens de l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

134 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.

135 Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que chaque partie principale doit supporter ses propres dépens. Par ailleurs, en tant qu'institution intervenante, le Conseil supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Colin Brown et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.

3) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens.

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 octobre 2020.

Signatures