ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)
10 décembre 1997 *

«Fonctionnaires – Délai de route –
Recours manifestement dépourvu de tout fondement en droit»

Dans l'affaire T-134/96,

Hendrik Smets, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, représenté par Me Nicolas Lhoëst, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Julian Currall, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet principal l'annulation de la décision de la Commission, du 7 août 1995, fixant le délai de route du requérant pour l'année 1995 à deux jours,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. A. Kalogeropoulos, président, C. W. Bellamy et J. Pirrung, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique, faits et procédure

1 La durée du congé annuel des fonctionnaires est majorée des délais de route prévus à l'article 7 de l'annexe V (ci-après «annexe V») du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»).

2 Selon l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, de l'annexe VII du statut (ci-après «annexe VII»), lorsque la distance en chemin de fer entre son lieu d'affectation et son lieu d'origine est supérieure à 500 kilomètres, et dans le cas où l'itinéraire usuel comporte la traversée d'une mer, l'intéressé a droit, sur présentation des billets, au remboursement des frais de voyage en avion.

3 Selon l'article 7, deuxième alinéa et cinquième alinéa, première phrase, de l'annexe V, lorsqu'un fonctionnaire dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe bénéficie des dispositions prévues à l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, de l'annexe VII, le délai de route calculé sur la base de la distance en chemin de fer séparant le lieu d'origine du lieu d'affectation est déterminé comme suit:

– jusqu'à 900 kilomètres: une journée pour l'aller-retour,

– au-delà de 900 kilomètres: deux journées pour l'aller-retour.

4 A titre exceptionnel, des dérogations peuvent être accordées sur demande de l'intéressé et moyennant justifications, si le voyage aller-retour ne peut être effectué dans les délais accordés, conformément à l'article 7, troisième alinéa, de l'annexe V.

5 Selon l'article 7, cinquième alinéa, seconde phrase, de l'annexe V, si le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine du fonctionnaire se trouvent en dehors de l'Europe, un délai de route est fixé par décision spéciale, compte tenu des nécessités.

6 Le 6 novembre 1991, la Commission a adopté la circulaire administrative n° 26 bis (ci-après «circulaire n° 26 bis»), fixant les modalités de calcul des délais de route des fonctionnaires affectés en dehors de la Communauté. Selon le point II.2 de cette circulaire, les fonctionnaires dont le lieu d'origine se situe à une distance supérieure à 2 000 kilomètres du lieu d'affectation se voient accorder un délai de route de huit jours calendrier et demi.

7 Le requérant est chef de la délégation de la Commission en république du Tchad, affecté à N'Djamena. Son lieu d'origine étant en Belgique, soit à plus de 2 000 kilomètres de son lieu d'affectation, il bénéficiait d'un délai de route de huit jours et demi, conformément à la circulaire n° 26 bis.

8 Le 21 décembre 1994, la Commission a adopté la directive interne n° 8798 portant remboursement des frais de voyage annuel (article 8, paragraphe 2, de l'annexe VII) et octroi du délai de route pour congé annuel (article 7, deuxième alinéa, de l'annexe V), publiée aux *Informations administratives* du 4 janvier 1995 (ci-après «directive interne»). Le troisième alinéa, troisième et quatrième tirets, de la directive interne dispose:

«Afin d'harmoniser l'application des dispositions statutaires relatives au remboursement des frais de voyage annuel du lieu d'affectation au lieu d'origine et le délai de route octroyé pour le congé annuel, [l'autorité investie du pouvoir de nomination]:

[...]

– convient que, compte tenu du caractère forfaitaire et indivisible du délai de route, celui-ci doit être réduit conformément à l'article 7, deuxième alinéa, de l'annexe V dès que le fonctionnaire concerné bénéficie, même pour un seul voyage, du remboursement des frais de voyage en avion;

– convient de fixer, en ce qui concerne les fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouve en dehors de l'Europe, un délai de route de deux jours (48 heures), étant entendu que les fonctionnaires qui démontrent que le voyage aller-retour ne peut pas être effectué dans les délais accordés pourront se faire reconnaître un délai de route supplémentaire en fonction des nécessités.»

9 La directive interne est entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

10 Par décision du 7 août 1995, la Commission a accordé au requérant un congé total de 97,5 jours pour l'année 1995, comprenant, conformément à la directive interne, un délai de route de deux jours.

11 Le 6 novembre 1995, le requérant a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre cette décision dans la mesure où celle-ci lui avait accordé un délai de route de deux jours.

12 Par décision du 17 avril 1996, notifiée au requérant le 1er mai 1996, la Commission a rejeté cette réclamation.

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 septembre 1996, le requérant a introduit le présent recours.

Conclusions des parties

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

- déclarer le recours recevable et fondé;
- en conséquence
  1) annuler
     - la décision de la Commission du 7 août 1995, fixant son délai de route à deux jours, ainsi que toute décision similaire ultérieure,
     - pour autant que de besoin, la décision explicite de rejet de la réclamation du requérant, adoptée le 17 avril 1996,
  2) déclarer que la directive interne est illégale et, par conséquent, ordonner son retrait,
  3) reconnaître au requérant, tant pour l'année 1995 que pour les années ultérieures, le droit à un délai de route de huit jours calendrier et demi ou, à tout le moins, un délai de route calculé sur la base de la circulaire n° 26 bis,
  4) condamner la partie défenderesse aux entiers dépens de l'instance.

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

– rejeter le recours comme irrecevable et, subsidiairement, comme non-fondé;

– statuer comme de droit sur les dépens.

16 Selon l'article 111 du règlement de procédure, tel que modifié avec effet au 1er juin 1997 (JO L 103, p. 6), lorsqu'un recours est manifestement dépourvu de tout fondement en droit, le Tribunal peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée. En l'espèce, le Tribunal (deuxième chambre) s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide, en vertu de cet article, applicable au cas d'espèce en tant que disposition procédurale, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

Sur le fond

17 Les moyens et arguments du requérant sur le fond peuvent être regroupés en quatre moyens tirés, respectivement, de la violation de la circulaire n° 26 bis, de la violation du principe de protection de la confiance légitime et des droits acquis, de la violation du principe d'égalité de traitement, et de l'illégalité de la directive interne.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de la circulaire n° 26 bis

Arguments des parties

18 Selon le requérant, aucun élément ne permet de déduire que la circulaire n° 26 bis a été remplacée par la directive interne. En effet, cette dernière ne mentionnerait nulle part qu'elle annule ou modifie la circulaire n° 26 bis et n'y ferait même aucune allusion. Les deux actes auraient été adoptés par des autorités distinctes, à savoir, pour la circulaire n° 26 bis, par un fonctionnaire agissant en vertu d'une

délégation du directeur général du personnel et de l'administration, et, pour la directive interne, par le directeur général lui-même. Ils s'adresseraient à des catégories différentes de fonctionnaires, à savoir, pour la circulaire n° 26 bis, les fonctionnaires affectés dans un pays tiers, et, pour la directive interne, tous les fonctionnaires. Ils auraient également des objets distincts, en ce que la circulaire n° 26 bis fixerait le cadre général pour tous les congés, alors que la directive interne ne viserait que le délai de route.

19 La circulaire n° 26 bis étant donc toujours en vigueur, il s'ensuivrait que la décision litigieuse a violé son point II.2 en n'accordant pas au requérant un délai de route de huit jours et demi.

20 Selon la Commission, la directive interne a remplacé la circulaire n° 26 bis pour ce qui concerne le délai de route, conformément au principe général d'interprétation selon lequel le texte le plus récent est supposé remplacer l'ancien. Depuis son entrée en vigueur, le 1er janvier 1995, seule la directive interne régirait les questions qu'elle aborde.

Appréciation du Tribunal

21 Il ressort du libellé même de la directive interne, et notamment de son troisième alinéa, quatrième tiret (voir point 8 ci-dessus), que, en adoptant celle-ci, l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «AIPN») a manifestement voulu régler les modalités de calcul des délais de route des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe. Il s'ensuit que, à cet égard, la directive interne doit être interprétée comme remplaçant la circulaire n° 26 bis à partir du 1er janvier 1995.

22 Il en résulte que la circulaire n° 26 bis, ayant été remplacée, sur ce point, par la directive interne, n'était plus d'application au moment de l'adoption de la décision litigieuse le 7 août 1995.

23 Le premier moyen du requérant est donc manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation du principe de protection de la confiance légitime et des droits acquis

Arguments des parties

24 Le requérant fait valoir que la Commission a méconnu ses droits acquis, de même que le principe de protection de la confiance légitime.

25 Ses espérances dans l'octroi d'un délai de route de huit jours et demi auraient été reconnues expressément et officiellement par la Commission, qui les aurait consacrées dans la circulaire n° 26 bis. La Commission lui ayant appliqué ce délai durant plusieurs années, elle aurait donc fait naître dans son chef des droits légitimes.

26 Certes, la Commission aurait le droit d'adopter un nouveau comportement mais à condition que celui-ci réponde à une modification des circonstances objectives. En l'espèce, la Commission n'aurait pas démontré que les droits légitimes qu'elle aurait fait naître dans le chef du requérant ne correspondaient plus aux besoins et qu'une diminution importante et soudaine du délai de route s'imposait.

27 La Commission fait valoir que, pour qu'il y ait confiance légitime, des assurances précises doivent avoir été données à l'intéressé quant au maintien de la situation antérieure. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

Appréciation du Tribunal

28 Il est de jurisprudence constante que le droit de réclamer la protection de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration communautaire, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître dans son chef des espérances fondées (arrêts du Tribunal du 17 décembre 1992, Holtbecker/Commission, T-20/91, Rec. p. II-2599, point 53, et du 5 février 1997, Ibarra Gil/Commission, T-207/95, RecFP p. II-31, point 25).

29 Il ressort du dossier que les droits du requérant aux congés, y compris le délai de route, sont fixés annuellement, par décisions individuelles. Or, le requérant n'a pas allégué que l'administration lui avait fourni une assurance précise quant au maintien pour l'avenir du délai de route de huit jours calendrier et demi qui lui avait été accordé par décisions individuelles jusqu'en 1994.

30 Le seul fait que le requérant s'est vu accorder, sur la base de la circulaire n° 26 bis, un délai de route de huit jours calendrier et demi pendant plusieurs années et jusqu'en 1994 ne suffit pas en soi à créer dans son chef une confiance légitime dans le maintien du même délai de route pour les années suivantes. Ceci est d'autant moins admissible en l'espèce que, selon l'article 7, cinquième alinéa, de l'annexe V, le délai de route pour les fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe est fixé par décision spéciale «compte tenu des nécessités». Or, de telles nécessités sont à déterminer à chaque fois en fonction des moyens de transport disponibles.

31 En tout état de cause, dans un domaine comme celui de l'espèce, le respect du principe de protection de la confiance légitime ne saurait empêcher l'application d'une réglementation nouvelle aux effets futurs de situations nées sous l'empire d'une réglementation antérieure en l'absence d'engagements pris par l'autorité publique (voir l'arrêt de la Cour du 5 mai 1981, Dürbeck, 112/80, Rec. p. 1095, point 48, et les arrêts du Tribunal du 26 octobre 1993, Reinarz/Commission, T-6/92 et T-52/92, Rec. p. II-1047, point 85, du 22 juin 1994, Rijnoudt et Hocken/Commission, T-97/92 et T-111/92, RecFP p. II-511, point 104, et du 11 décembre 1996, Barraux e.a./Commission, T-177/95, RecFP p. II-1451, point 47).

32 Quant à la prétendue violation d'un droit acquis, le seul fait que le requérant a bénéficié, pendant plusieurs années et jusqu'en 1994, d'un délai de route de huit jours calendrier et demi n'est pas de nature à créer dans son chef un droit acquis au maintien du même avantage pour les années suivantes (arrêt Reinarz/Commission, précité, point 84).

33 Il s'ensuit que le deuxième moyen du requérant est manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe d'égalité de traitement

Arguments des parties

34 Le requérant fait valoir que, en adoptant la directive interne, la Commission a réservé un traitement identique à des situations objectivement très différentes, à savoir, d'une part, celle des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe, comme le requérant, et, d'autre part, celle des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe.

35 En effet, le délai de route des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe serait régi par l'article 7, premier et deuxième alinéas, de l'annexe V, et le remboursement de leurs frais de voyage par l'article 8, paragraphes 1 à 3, de l'annexe VII. En revanche, le délai de route des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe serait régi par l'article 7, cinquième alinéa, de l'annexe V, et le remboursement de leurs frais de voyage par l'article 8, paragraphe 4, de l'annexe VII.

36 En alignant la situation des fonctionnaires visés par l'article 7, cinquième alinéa, seconde phrase, de l'annexe V, dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe, sur celle des fonctionnaires visés par l'article 7, deuxième alinéa, dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe, la Commission aurait traité de la même manière des situations fondamentalement différentes. Dans le cas des fonctionnaires britanniques, irlandais, suédois et finlandais, qui seraient les fonctionnaires principalement concernés par l'article 7, deuxième alinéa, de l'annexe V, les lieux d'affectation et d'origine seraient distants de quelques centaines de kilomètres, alors que le fonctionnaire qui est affecté en dehors de l'Europe serait souvent séparé de plusieurs milliers de kilomètres — parfois de plus de 20 000 kilomètres — de son lieu d'origine, et ce dans des conditions locales qui rendraient les voyages souvent plus longs et plus difficiles.

37 Par ailleurs, la décision du 7 août 1995 ainsi que la directive interne accorderaient un délai de route de deux jours pour le voyage aller-retour, ce qui signifierait que les fonctionnaires ne disposent que d'un jour pour le trajet aller et d'un jour pour le trajet retour.

38 Quant à la possibilité prévue par le troisième alinéa, quatrième tiret, de la directive interne de demander un délai de route supplémentaire, la Commission aurait reconnu dans sa décision portant rejet de la réclamation du requérant que la distance et les conditions locales jouaient encore de manière significative, malgré le recours à l'avion, dans le cas des fonctionnaires affectés dans un pays tiers. Elle aurait néanmoins voulu octroyer de manière générale aux fonctionnaires affectés dans un

pays tiers un délai de route égal à celui des fonctionnaires affectés dans la Communauté qui bénéficient du remboursement du prix d'un billet d'avion.

39 Par ailleurs, imposer aux fonctionnaires affectés en dehors de l'Europe d'apporter à chaque fois la preuve que la durée du trajet entre le pays d'affectation et le pays d'origine est supérieure à un jour constituerait une discrimination par rapport aux fonctionnaires dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine sont situés en Europe et qui se voient reconnaître d'office un délai de route forfaitaire d'une durée supérieure.

40 La position de la Commission serait par ailleurs incohérente dans la mesure où, dans le cadre de sa directive interne du 21 février 1996 portant sur le congé spécial pour élections, publiée aux *Informations administratives* du 5 mars 1996, elle a octroyé un délai de route de trois jours aux fonctionnaires dont le lieu d'affectation est éloigné de plus de 2 000 kilomètres du lieu de vote.

41 A titre d'information, le requérant signale, enfin, que, en raison de vols trop peu nombreux, aux horaires peu pratiques, entre N'Djamena et Paris, une escale avec nuitée à Paris s'impose généralement, tant pour l'aller que pour le retour. Ceci porte déjà le délai de route à quatre jours, soit six jours calendrier, sans compter les retards ou imprévus éventuels.

42 La Commission admet que l'article 7 de l'annexe V reconnaît qu'une distinction pourrait exister entre les fonctionnaires affectés dans la Communauté et les fonctionnaires affectés dans un pays tiers: il fixerait directement les délais de route pour les uns et renverrait à une décision spéciale pour les autres.

43 Toutefois, le fait d'être affecté dans un pays tiers ne signifierait pas nécessairement que le fonctionnaire soit obligé d'effectuer des voyages plus importants. Un voyage en avion à l'intérieur de l'Europe prendrait le même temps qu'un voyage sur la même distance entre l'Europe et un autre continent. Il serait donc légitime de réserver le même traitement, sous réserve de dérogations dûment justifiées, à tous ceux qui voyagent sur la même distance en avion.

44 La possibilité d'obtenir un délai supplémentaire permettrait de respecter la finalité du délai de route, à savoir, permettre au fonctionnaire de voyager sans se voir obligé de déduire le temps nécessaire de ses propres droits à congés. S'il est vrai que l'article 7, troisième alinéa, de l'annexe V prévoit une dérogation similaire pour les voyages en avion en Europe, il est certain que ce serait surtout pour certains trajets long-courriers en dehors de l'Europe qu'il serait fait appel à cette possibilité. Il pourrait ainsi être tenu compte de situations particulières telles que de très grandes distances, des vols irréguliers ou peu fréquents, des avions lents ou peu fiables et des retards systématiques.

45 Quant au délai de route pour les élections, la différence entre les trois jours accordés dans ce contexte et les deux jours dont se plaint le requérant existerait pour tout le monde. Par ailleurs, le délai de trois jours serait un maximum.

46 Le requérant n'aurait pas démontré qu'il ne peut pas effectuer le voyage entre Bruxelles et N'Djamena dans les deux jours qui lui sont accordés. Quant aux quelques indications fournies par lui à cet égard, si de tels faits devaient effectivement être établis dans un cas précis, il en serait tenu compte en octroyant un délai supplémentaire correspondant au temps supplémentaire nécessaire.

Appréciation du Tribunal

47 Il est de jurisprudence constante qu'un fonctionnaire n'est pas habilité à agir dans l'intérêt de la loi ou des institutions et ne peut faire valoir, à l'appui d'un recours

en annulation, que les griefs qui lui sont personnels (arrêts de la Cour du 30 juin 1983, Schloh/Conseil, 85/82, Rec. p. 2105, point 14, et du 21 janvier 1987, Stroghili/Cour des comptes, 204/85, Rec. p. 389, point 9; arrêt du Tribunal du 25 septembre 1991, Sebastiani/Parlement, T-163/89, Rec. p. II-715, point 24). Il s'ensuit que le Tribunal ne tiendra compte de l'argumentation du requérant que dans la mesure où la directive interne ou la décision du 7 août 1995 a violé le principe d'égalité de traitement en ce qui le concerne personnellement.

48 En substance, le requérant se plaint d'une discrimination en ce que la directive interne ne lui accorde, en tant que fonctionnaire affecté en dehors de l'Europe voyageant en avion vers son lieu d'origine en Europe, qu'un délai de route de deux jours pour son congé annuel, alors que, conformément à l'article 7, deuxième alinéa, de l'annexe V, le même délai est accordé aux fonctionnaires visés par l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, de l'annexe VII, dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe et sont distants de plus de 900 kilomètres.

49 Il est vrai que, comme le soutient le requérant, la directive interne a adopté la même règle de base – à savoir un délai de route de deux jours – pour deux catégories de fonctionnaires bénéficiant du remboursement de leurs frais de voyage en avion: d'une part, les fonctionnaires visés par l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, de l'annexe VII, dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent en Europe et sont distants de plus de 900 kilomètres, et, d'autre part, les fonctionnaires qui, comme le requérant, ont leur lieu d'origine et/ou leur lieu d'affectation en dehors de l'Europe.

50 Toutefois, l'argumentation du requérant présuppose que les délais de route pour les fonctionnaires dont le lieu d'affectation se trouve en dehors de l'Europe et le lieu d'origine en Europe (par exemple, le premier en Afrique du Nord et le second en Belgique), sont nécessairement plus importants que ceux des fonctionnaires visés par l'article 8, paragraphe 2, second alinéa, de l'annexe VII, dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine se trouvent tous les deux en Europe et sont distants de plus de 900 kilomètres (par exemple, le premier en Belgique et le second en Finlande). Or, s'agissant de voyages par avion, il n'y a aucune raison de supposer que tel est le cas.

51 En outre, le troisième alinéa, quatrième tiret, de la directive interne dispose que les fonctionnaires dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine se trouvent en dehors de l'Europe qui démontrent que leur voyage aller-retour ne peut pas être effectué dans un délai de deux jours peuvent se faire reconnaître un délai de route supplémentaire en fonction des nécessités.

52 Dans ces circonstances, le seul fait que, dans la directive interne, l'AIPN a adopté comme règle de base un délai de route de deux jours pour les fonctionnaires affectés en dehors de l'Europe, tout en prévoyant la possibilité d'accorder des dérogations en fonction des nécessités, ne suffit pas à établir une violation du principe d'égalité de traitement vis-à-vis du requérant.

53 Il appartenait donc au requérant, dans la mesure où il estimait que le délai de route de deux jours accordé par la décision litigieuse n'était pas suffisant, d'introduire, sur la base du troisième alinéa, quatrième tiret, de la directive interne, une demande individuelle visant à ce qu'il lui soit reconnu un délai de route supplémentaire en fonction des nécessités. Or, le requérant n'a jamais introduit une telle demande.

54 Contrairement à ce que prétend le requérant, le fait qu'il s'estime obligé d'introduire une telle demande, compte tenu de l'éloignement de son lieu d'affectation par rapport à son lieu d'origine, ne saurait être considéré comme discriminatoire. En effet, d'une part, tout fonctionnaire qui s'est vu accorder un délai de route de deux jours, et qui l'estime insuffisant, doit introduire une demande motivée afin d'obtenir un délai de route supplémentaire, soit conformément à la directive interne, soit conformément à l'article 7, troisième alinéa, de l'annexe V.

55 D'autre part, les seuls fonctionnaires qui se voient accorder d'office un délai de route supérieur à deux jours sont certains fonctionnaires visés par l'article 7, paragraphe 1, de l'annexe V qui bénéficient d'un paiement forfaitaire de leurs frais de voyage effectué sur la base du prix d'un billet de chemin de fer. S'agissant de

voyages par chemin de fer, la situation de ces fonctionnaires n'est nullement comparable à celle du requérant, qui a droit au remboursement de ses frais de voyage en avion.

56 Il s'ensuit que le requérant n'a pas établi l'existence d'une violation à son égard du principe d'égalité de traitement, ni par la directive interne ni par la décision litigieuse.

57 Ceci étant, le fait que, dans une autre directive interne, à savoir la directive interne de la Commission du 21 février 1996 portant sur le congé spécial pour élections (point 40 ci-dessus), le délai de route est calculé d'une façon différente est dépourvu de pertinence. En tout état de cause, les délais de route qui y sont fixés s'appliquent sans distinction à tous les lieux d'affectation, qu'ils soient situés en Europe ou en dehors.

58 Il s'ensuit que le troisième moyen du requérant est manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

Sur le quatrième moyen, tiré des illégalités dans l'élaboration de la directive interne et du défaut de motivation

Arguments des parties

59 Le requérant soutient, en premier lieu, que, en fixant le nouveau délai de route sous la forme d'une directive interne, la Commission a manifestement voulu «détourner» l'article 110 du statut, qui prévoit la consultation du comité du personnel et du comité du statut préalablement à l'adoption de dispositions générales d'exécution. La Commission aurait dû consulter ces instances paritaires au cas où elle voulait modifier de manière substantielle le délai de route accordé aux fonctionnaires affectés en dehors de l'Europe.

60 En deuxième lieu, la directive interne manquerait de base juridique dans la mesure où elle modifie la situation des fonctionnaires dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine sont situés en dehors de l'Europe, alors que son objet ne mentionne que l'article 8, paragraphe 2, de l'annexe VII et l'article 7, deuxième alinéa, de l'annexe V.

61 En troisième lieu, la directive interne serait également contradictoire dans la mesure où ses considérants indiquent qu'il y a lieu de «préciser» les critères du délai de route pour le congé annuel, alors que son troisième alinéa, quatrième tiret, impose une réduction du délai de route.

62 En quatrième lieu, la directive interne manquerait de précision quant aux points de savoir si le troisième alinéa, troisième tiret, vise les fonctionnaires dont le lieu d'affectation et le lieu d'origine sont situés en Europe ou ceux dont le lieu d'affectation et/ou le lieu d'origine sont situés en dehors de l'Europe, et si le délai prévu au quatrième tiret vise des jours ouvrables ou des jours calendrier.

63 En cinquième lieu, enfin, le troisième alinéa, troisième tiret, de la directive interne ne serait pas suffisamment motivé, en violation de l'article 25 du statut. La Commission aurait dû démontrer pourquoi le délai de route fixé par la circulaire n° 26 bis ne répondait manifestement plus aux nécessités et pourquoi une réduction substantielle et soudaine du délai de route s'imposait. Ni le fait que le remboursement s'opère de manière forfaitaire ni le fait qu'il s'agit de voyages par avion ne constitueraient une motivation suffisante de la réduction du délai de route, étant donné que les habitudes des fonctionnaires n'ont pas changé.

64 La Commission fait valoir, notamment, que la consultation des instances paritaires visée par l'article 110 du statut n'est pas obligatoire et qu'elle n'a pas détourné ses pouvoirs, qu'il ressort de son libellé même que la directive interne vise les fonctionnaires affectés en dehors de l'Europe, et que ladite directive interne est précise et suffisamment motivée.

Appréciation du Tribunal

65 Le Tribunal constate, premièrement, que la directive interne ne constitue pas une «disposition générale d'exécution» au sens de l'article 110 du statut, mais une décision interne de caractère général comportant une règle de conduite indicative que l'administration s'impose à elle-même (voir les arrêts de la Cour du 1er décembre 1983, Blomefield/Commission, 190/82, Rec. p. 3981, point 20, et Michael/Commission, 343/82, Rec. p. 4023, point 14, et l'arrêt du Tribunal du 7 février 1991, Ferreira de Freitas/Commission, T-2/90, Rec. p. II-103, point 61). De même, il n'existe pas d'indice permettant de supposer que, en adoptant la directive interne dans le cadre de l'article 7, cinquième alinéa de l'annexe V, la défenderesse ait voulu détourner ses pouvoirs au titre de l'article 110 du statut.

66 Deuxièmement, quant à la base juridique de la directive interne, rien n'interdit, en principe, à l'AIPN d'établir, par la voie d'une directive interne de caractère général, des règles pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère le statut (arrêt Ferreira de Freitas/Commission, précité, point 61). Même si la directive interne ne mentionne pas l'article 7, cinquième alinéa, de l'annexe V dans son intitulé, il ressort clairement de son troisième alinéa, quatrième tiret, qu'elle vise l'application de cette disposition, à partir du 1er janvier 1995.

67 Troisièmement, même si le considérant selon lequel il y a lieu de «préciser» les critères d'octroi du délai de route ne constitue pas une indication complète de l'objet de la directive interne, le Tribunal n'a pu déceler aucune contradiction ou manque de clarté dans ladite directive interne qui soit de nature à mettre en cause sa légalité.

68 Enfin, quant à la motivation de la directive interne, le Tribunal rappelle que, selon une jurisprudence constante, la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 190 du traité CE ou de l'article 25 du statut doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour du 25 octobre 1984, Rijksuniversiteit te Groningen, 185/83, Rec. p. 3623, point 38, du 25 juin 1997, Italie/Commission, C-285/94, Rec. p. I-3519, point 48,

et du Tribunal du 22 octobre 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commission, T-266/94, Rec. p. II-1399, point 230).

69 Eu égard à son contexte, le Tribunal estime que le troisième alinéa, quatrième tiret, de la directive interne est suffisamment motivé. En effet, il ressort de l'ensemble du texte de la directive interne, et notamment de son troisième alinéa (voir point 8 ci-dessus), que l'AIPN a considéré qu'il y avait lieu d'harmoniser les dispositions statutaires en la matière et de fixer un délai de route de deux jours, sous réserve de dérogations dûment justifiées, pour les fonctionnaires visés à l'article 7, cinquième alinéa, de l'annexe V, compte tenu du fait que les voyages en question s'effectuaient normalement en avion. Une telle motivation suffit à fournir au requérant les indications nécessaires pour savoir si la directive interne est ou non fondée et à permettre au juge d'en contrôler la légalité.

70 Il s'ensuit que le quatrième moyen du requérant est manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

71 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté comme manifestement dépourvu de tout fondement en droit, conformément à l'article 111 du règlement de procédure.

Sur les dépens

72 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. Le requérant ayant succombé en ses conclusions, chaque partie supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 10 décembre 1997.

Le greffier
H. Jung

Le président
A. Kalogeropoulos