

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaires DECARNIERE No 2 et VERLINDEN Nos 1 et 2

Jugement No 1369

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Josephus Verlinden le 19 mai 1993, et la seconde requête formée par M. Jacques Decarnière le 24 mai et dirigée contre la même Organisation, les réponses d'Eurocontrol en date des 27 juillet et 3 août 1993, les répliques des requérants du 23 janvier 1994 et les dupliques de l'Agence du 29 avril 1994;

Vu la seconde requête dirigée contre la même Organisation formée par M. Verlinden le 22 septembre 1993, la réponse d'Eurocontrol du 10 janvier 1994, la réplique du requérant du 19 février et la duplique de l'Agence du 6 mai 1994;

Vu les demandes d'intervention parvenues au greffe du Tribunal le 6 mai 1994 et déposées par :

H.-J. Abramowski

W. Adamson

D. Aelvoet

J. Akkermans

G. Anastasiou

J. Andriese

R. Angermergd

I. Aras

P. Bals

B. Bams

E. Bartels-Lemmens

R. Bartlett

J. Bautista

H.-W. Becker

H. Bergevoet

J. Beyer

L. Bieshaar

N. Bisdorff

R. Blau

B. Bocquillon

G. Boel
B. Boerrigter
G. Boers
R. Boese
C. Boesmans
D. Boets-Defrance
P. Boland
H.-J. Bolz
C. Bonadio
H.-G. Bons
F. Bontems
J. Boots
A. Booy
A. Bos
J. Bouillier-Oudot
J. Bralet
F. Brams
C. Breeman
C. Breeschoten
K. Breivik
T. Brennan
G. Bricart
H. Buck
O. Byelmann
F. Caloo
R. Carmienke
F. Carrara
S. Carvalho
B. Cassaignau
M. Castenmiller
M. Chauvet

A. Claes
R. Claes
M. Coolen
J. Corbeel
E. Corsius
L. Corswarem-Stessens
A. Cuveliers
H. Dander
B. Darke
A. Davister
J. de Beurs
W. de Boer
A. de Vos
P. de Zeenn
J.-M. Debouny
P. Demelinne
J. Demesmaecker
J. Dieters
J. Dos Santos
J. Doyle
F. Dupont
M. Durasse
C. Edeb
P. Emering
A. Engel
R. Engels
H.-P. Englmeier
C. Enright
E. Essers
C. Esslemont-Richez

H. Evers

G. Fairfax Jones

M. Falk

F. Faria Da Silva

Y. Fauchot

R. Feyens

J. Fiers

R. Fisch

P. Fischbach

J.-L. Flament

P. Flick

J. Florax

J.-P. Florent

Y. François

J. Frusch

G. Gabas

C. Galeazzi

R. Geldhof

J. Gerards

J. Geurts

D. Glennon

H. Goldner

D. Grew

W. Gribnau

R. Grimmer

A. Gubbels

M.-T. Guerin

T. Guldemont

W. Haarmann

C. Habes

J. Haine

J. Haines
I. Hamers
J.-L. Hardy
G. Harel
H. Hauer
E. Hauff
U. Heger
J. Heller
F. Hendriksen
H.-J. Hermanns
L. Hertog
M. Hervot
R. Hess
H. Hille
S. Hitchcock
E. Hochstein
W. Holtmann
H.-D. Höyng
E. Huebsch
H. Huizer
P. Hunt
W. Jagemann
M. Jenz
P. Kaisin
M. Kalin
A. Kalkhoven
H. Kaltenhäuser
S. Kauppinen
B. Klarmann
G. Klein

J. Kloetstra
H. Klos
J. Koolen
H. Koot
W. Kramer
W. Kühn
H. Kunicke
L. Lang
P. Lascar
P. Leeuwenburgh
W. Leistico
W. Lembach
M. Lemmens
C. Lenfant
M. Lenglez
C. Licker
A. Lieuwen
H. Liss
W. Lockner
L. Löser
W. Lumpe
C. Lung
J.-P. Majerus
J. Martens
P. Matern
D. Mauge
H. Meertens
C. Meier
M. Melet Laine
M.-T. Meloni
V. Meyer

B. Michaux

R. Moers-Janssen

A. Molenaar

B. Molloy

R. Mühlstroh

P. My

C. Nelissen

M. Nicolay

M.-L. Nivelte

L. Olivier

G. Ostertag

R. Paulssen

P. Petitfils

V. Philippon

R. Pierrard

F. Plaza Bodalo

E. Poelmans

C. Pohl

C. Poinot

C. Portzenem

V. Poty

J. Prevoo

M. Prosser

H. Purvis

H. Rakete

M. Ramus

M. Ravier

M.-L. Rensink-Leclercq

J.-J. Richer

J.-M. Rigolle

G. Riley
E. Rinkens-Knops
A. Ritchie
F. Robert
G. Romijn
J. Rose
Y. Rossel
J. Roulleaux
G. Roumajon
J.-P. Rue
T. Saglik
C. Sampson
S. Scharte
H. Scheffler
G. Scheltien
F. Schönenborn
J. Schraa
A. Schuh
K.-H. Seipke
K. Seybold
E. Sikkens
F. Skerhut
L. Smulders
E. Snijders
S. Starlander
F. Steijns
E. Steiner
W. Stijns
K. Stoltefuss
J. Storms
S. Stroobants

V. Stuhlsatz
C. Suttie
N. Szewczuk
J.-Y. Tfelt
A. Thill
R. Tielemans
H. Tielker
C. Tovy
R. Ueberhofen
J. Uhl
A. Urlings
I. Vallinga
E. van den Heuvel
A. van der Klij
P. van der Kraan
W. van der Molen
M. van der Sluis
M. van der Stockt
G. van Dijk
P. van Grieken
T. van Hal
F. van Landuyt
P. van Lent
M. van Loon
J. van Riemsdijk
J.-P. Vanderspikken
M. Vanhemelrijck
E. Vanhoven
B. Vaury
P. Vercruijsse

P. Vergauts
F. Vergne
F. Verheijden
M. Verschaffel
L. Verwilst
W. Viertelhauzen
C. Vodak
D. Volko
H. von Birgelen
E. Vreede
J.-P. Vriamont
F. Wagner
J. Watson
H. Weis
A. Werner
P. Wiegers
R. Wijnants-Moelmans
P. Wildey
J.-P. Willox
D. Wilson
D. Winkler
F. Wissink
W. Withofs
M. Woldring

ainsi que les observations formulées, le 28 juin 1994, par la défenderesse au sujet de ces demandes;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, les articles 6.2 a) et 7(2) de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne signée le 13 décembre 1960 (la Convention d'Eurocontrol) telle qu'amendée, notamment avec effet au 1er janvier 1986 par le Protocole daté du 12 février 1981, l'article 12.1 de l'annexe 1 à cette même convention, et les articles 25, 65, 66 bis, 83 et 92 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence;

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants font partie du personnel d'Eurocontrol. M. Decarnière est affecté à l'Institut de l'Organisation au Luxembourg et M. Verlinden à son siège à Bruxelles.

Dans une note de travail CE 92/169/11 en date du 29 janvier 1992, le Directeur général d'Eurocontrol saisit le Comité de gestion de cette Organisation d'un ensemble de propositions tendant à modifier les rémunérations du personnel. Cinq d'entre elles reprenaient des mesures adoptées le 19 décembre 1991 par le Conseil des Ministres des Communautés européennes et consistaient en l'entrée en vigueur d'une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations pour la période du 1er juillet 1991 au 30 juin 2001; la rectification des salaires de base à compter du 1er juillet 1990; l'ajustement des rémunérations et pensions au 1er juillet 1991; l'institution d'une contribution temporaire au taux de 5,83 pour cent sur le traitement de base du 1er janvier 1992 au 30 juin 2001; le relèvement du taux de la contribution du personnel aux pensions de 8 à 8,25 pour cent.

S'y ajoutait une sixième proposition tendant à supprimer, avec effet au 1er juillet 1991, une mesure de "modération" des augmentations des rémunérations des fonctionnaires prise le 7 juillet 1983. Cette mesure, qui visait à aboutir progressivement à un écart de 5 pour cent avec les traitements des fonctionnaires des Communautés européennes, atteignait 1,53 pour cent en 1992.

A sa 169e session, tenue les 25 et 26 février 1992, le comité approuva ces mesures et décida de les soumettre par correspondance à la Commission permanente de l'Organisation, comme l'y autorisait l'article 8 du Règlement intérieur de celle-ci. La commission prit connaissance de ces propositions par une lettre du 7 avril 1992 signée par le Directeur général. Pour être adoptées, elles devaient y recueillir l'unanimité. Or trois Etats refusèrent d'approuver la sixième proposition et demandèrent que son examen fût reporté à la session suivante.

Se fondant sur un texte signé le 9 janvier 1992 entre Eurocontrol et le président de l'Union syndicale, intitulé "Accord en matière de consultation, de conciliation et d'arbitrage" et entré en vigueur le 1er février 1992, l'Union syndicale demanda au Directeur général, par lettre du 14 juillet 1992, l'ouverture de la procédure de consultation en vue d'obtenir l'adoption de l'ensemble des mesures. Une réunion de consultation eut lieu le 23 juillet, au cours de laquelle l'Union syndicale affirma son intention d'entamer la seconde phase de la procédure si aucune solution n'intervenait dans un bref délai. Un communiqué conjoint fut publié, précisant qu'une autre réunion se tiendrait le 28 septembre.

Le 30 juillet, le Directeur général adressa une lettre au Comité de gestion, accompagnée d'une proposition d'un de ses membres tendant, dans un premier temps, à approuver seulement les cinq premières mesures. Appuyant cette initiative, le Directeur général en demandait la transmission à la Commission permanente.

Le 4 septembre, celle-ci adoptait les cinq mesures en question. Elles furent publiées par note de service 12/92 du 9 septembre 1992.

Le 28 septembre 1992 eut lieu, comme prévu, une nouvelle réunion entre le Directeur général et l'Union syndicale au cours de laquelle la procédure de consultation ne fut pas entamée.

C'est lors de sa 80e session, le 1er décembre 1992, que la commission approuva finalement la sixième mesure.

Comme il est indiqué ci-dessus, l'une des cinq mesures approuvées par la commission le 4 septembre 1992 était l'institution de la contribution temporaire au taux de 5,83 pour cent sur le traitement de base. A compter d'octobre 1992, cette contribution figura sur les bulletins de salaire du personnel. Le 18 décembre 1992, chacun des requérants dirigea trois réclamations contre ses bulletins de salaire pour les mois d'octobre, novembre et décembre 1992, conformément à l'article 92.2 du Statut administratif du personnel. L'administration rejeta les réclamations de M. Verlinden pour les mois d'octobre et novembre par une note du 19 février 1993. Il ne reçut pas de réponse à celle portant sur le mois de décembre. Les trois réclamations de M. Decarnière furent, quant à elles, rejetées par note du 22 février 1993. C'est contre ces décisions de rejet que sont dirigées la seconde requête de M. Decarnière et la première requête de M. Verlinden.

Par lettre du 30 mars 1993 au Directeur général, M. Verlinden introduisit de nouvelles réclamations, dirigées contre ses bulletins de salaire de janvier, février et mars 1993. Outre la contribution temporaire de 5,83 pour cent, il contestait également le relèvement de la contribution au régime de pension à 8,25 pour cent. Le Directeur général rejeta ses réclamations par une décision en date du 24 juin 1993. C'est contre celle-ci qu'est dirigée sa deuxième requête.

B. Les requérants soutiennent, en premier lieu, que l'Organisation a agi en violation de l'article 65 du Statut administratif du personnel, qui stipule que le "Comité de gestion procède périodiquement, sur proposition du Directeur général, à l'examen des ajustements de rémunération... Ils sont soumis à l'approbation de la Commission". En l'espèce, le Directeur général ne pouvait, dans sa lettre du 30 juillet 1992, adresser "à la commission" des propositions altérant sensiblement celles que le Comité de gestion avait adoptées lors de sa 169^e session. En approuvant ces modifications, qui sont entachées d'illégalité, la commission a outrepassé ses compétences.

En outre, c'est en violation de la procédure de consultation prévue par l'accord du 9 janvier 1992 que le Directeur général écrivit à la commission puisqu'il n'en informa pas le personnel.

Par ailleurs, l'article 65 énonce le principe d'un parallélisme entre l'évolution des rémunérations du personnel de l'Agence et celle des traitements publics dans les pays de service. C'est sur cette base que le barème des traitements a été ajusté avec effet au 1^{er} juillet 1991. Or l'application de la décision de la commission en date du 4 septembre 1992 eut pour effet de réduire de 5,83 pour cent la rémunération des requérants à compter du 1^{er} octobre 1992. Comme l'a affirmé la Commission de recours du Conseil de l'Europe dans un avis du 15 mai 1985, la détermination des barèmes a "fait naître dans le chef des requérants un droit subjectif". L'Organisation a donc porté atteinte aux droits acquis des requérants, d'autant plus que le personnel n'avait pas consenti à l'adoption isolée de cette mesure, qui était liée à la suppression de l'écart de 1,53 pour cent avec les rémunérations du personnel des Communautés.

En second lieu, les requérants affirment que l'article 25 du Statut administratif du personnel, aux termes duquel "toute décision faisant grief doit être motivée", n'a pas été respecté. De fait, l'Organisation n'a suffisamment motivé, comme elle en avait l'obligation formelle, ni la décision de la commission en date du 4 septembre 1992, ni la note de service 12/92, ni les décomptes de rémunération attaqués.

Dans sa deuxième requête, M. Verlinden ajoute que le prélèvement instauré par l'article 66 bis du Statut administratif du personnel pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 1981 et le 30 juin 1991 était "unique" et "exceptionnel". La Commission permanente n'était donc pas en droit d'instituer une contribution temporaire le prolongeant pour dix ans, sauf accord du personnel. Quant à la majoration de la contribution au régime de pension, elle n'a pas été précédée d'une évaluation actuarielle, en violation de l'article 83 du Statut administratif du personnel. Elle est arbitraire et non motivée. En effet, elle ne peut s'expliquer par un alignement sur les pratiques des Communautés européennes, puisque la situation du régime de pension d'Eurocontrol est totalement différente de celle des Communautés.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions des 19 et 22 février 1993 de l'Agence portant rejet des réclamations introduites le 18 décembre 1992 contre les bulletins de paie d'octobre et novembre 1992 en ce qu'elles opèrent une réduction de salaire de 5,83 pour cent en application de la décision du 4 septembre 1992 de la Commission permanente de l'Agence; de condamner l'Agence au paiement des sommes illégalement retenues majorées d'intérêts moratoires calculés à 10 pour cent l'an depuis le 18 décembre 1992; et de condamner l'Agence aux dépens. M. Verlinden demande en outre l'annulation de la "décision implicite du 18 avril 1993" rejetant sa réclamation introduite le 18 décembre 1992 contre son bulletin de salaire de décembre 1992.

Dans sa deuxième requête, M. Verlinden demande l'annulation des trois décisions d'Eurocontrol en date du 24 juin 1993 rejetant les réclamations qu'il a introduites le 30 mars 1993 contre ses bulletins de salaire de janvier, février et mars 1993 en ce qu'ils opèrent une réduction de salaire de 5,83 pour cent et un prélèvement de 8,25 pour cent au titre de la contribution au régime de pension, en application de la décision du 4 septembre 1992 de la Commission permanente.

C. Dans ses réponses, l'Organisation soutient en premier lieu que les pourcentages d'augmentation décidés aux Communautés européennes ne créent aucun droit en faveur du personnel d'Eurocontrol : l'Organisation fixe elle-même, en toute indépendance, le montant des ajustements.

En second lieu, le Directeur général n'a pas adressé de lettre à la commission, mais a transmis le 30 juillet 1992 au Comité de gestion une proposition émanant d'un de ses membres. La sixième proposition, tendant à supprimer l'écart de 1,53 pour cent avec les Communautés, a été approuvée par la commission le 1^{er} décembre 1992, avec effet au 1^{er} janvier 1994. Ce délai était compensé par le fait que la contribution temporaire n'était retenue que depuis le 1^{er} octobre 1992 à Eurocontrol, tandis que les fonctionnaires des Communautés la supportaient depuis le

1er janvier 1992. Il en résultait un alignement sur les Communautés, mais avec un certain avantage en faveur des requérants.

En troisième lieu, l'accord entre l'Organisation et le président de l'Union syndicale n'est entré en vigueur que le 1er février 1992, alors que les propositions d'amendement du Statut administratif du personnel avaient été envoyées au Comité de gestion le 29 janvier 1992. Par ailleurs, le président n'avait exprimé son accord que par lettre du 10 février 1992.

L'Organisation conteste la compétence du Tribunal pour contrôler l'application de l'accord conclu avec l'Union syndicale le 9 janvier 1992. Selon elle, ce texte n'institue aucune procédure devant aboutir à un accord entre les parties, la décision étant toujours prise unilatéralement par l'autorité compétente, et se situe en dehors de la Convention d'Eurocontrol et du Statut administratif du personnel. Le contrôle de la régularité de son application ne relève donc pas de la compétence du Tribunal. A titre subsidiaire, l'Organisation nie avoir violé les dispositions de ce texte.

Quant au fond, l'Organisation soutient en premier lieu que l'article 65 du Statut administratif du personnel n'a pas été violé. Les requérants fondent leur argumentation sur des faits inexacts. Rien n'empêchait le Comité de gestion de modifier les propositions qu'il avait adoptées en février 1992. Quant à la commission, elle n'était pas tenue d'adopter en même temps toutes les mesures approuvées par le comité. De plus, les dispositions de l'article 65 concernent l'ajustement des rémunérations, et non l'institution d'une contribution temporaire, qui procède d'autres considérations et dont l'assiette n'est pas déterminée suivant l'article précité. De toute façon, les propositions présentées par le Directeur général au comité le 29 janvier 1992 ont été finalement adoptées par la commission dans leur intégralité et sans modification. L'argument tiré de "la violation du parallélisme" entre les traitements publics des différents pays de service et les rémunérations des fonctionnaires de l'Agence est également infondé. Tant le Tribunal de céans, dans son jugement 1118 (affaires Niesing No 2 et consorts), que la Cour de justice des Communautés européennes, dans les affaires 81/72, 70/74 et 3/83, ont estimé que l'article 65 n'avait pas un caractère limitatif et que d'autres considérations pouvaient intervenir dans la détermination des ajustements de rémunérations. De plus, la contribution temporaire relève de l'article 66 bis, dont les dispositions constituent une exception à l'article 65. Par ailleurs, aucun droit acquis n'a été violé, puisque la contribution temporaire n'a pas été appliquée rétroactivement. La rémunération nominale des requérants n'a pas non plus été réduite, puisque la retenue sur salaire s'accompagnait d'un réajustement des rémunérations. L'avis de la Commission de recours du Conseil de l'Europe invoqué par les requérants n'est pas pertinent en l'espèce, puisqu'il condamne l'effet rétroactif d'une modification qui ne pouvait être décidée qu'avec l'accord du personnel. Or un tel accord n'est pas requis à Eurocontrol.

En second lieu, concernant la prétendue absence de motivation de la mesure attaquée, l'Organisation relève l'incohérence des requérants qui, tout en revendiquant un alignement sur les Communautés, dénoncent l'insuffisance d'une motivation qui y fait référence. Elle affirme que le personnel avait connaissance du déroulement de la procédure aux Communautés, d'autant plus que le document CE 92/169/11 du 29 janvier 1992 circula dans l'Agence, de même que les procès-verbaux du comité et le rapport qu'il a soumis à la commission. Quant aux mesures approuvées le 4 septembre 1992, elles furent publiées par la note de service 12/92 du 9 septembre 1992, qui comportait pour chacune d'elles des explications. Enfin, les décisions de rejet des réclamations des requérants étaient motivées conformément à l'article 92 du Statut administratif du personnel, et il était loisible aux requérants de demander des explications complémentaires à la direction du personnel. En outre, les décisions attaquées répondaient aux vœux du personnel en créant un strict alignement sur les Communautés. Elles ne nécessitaient donc pas une motivation développée. Par ailleurs, rien n'oblige la commission à motiver ses décisions, puisque l'article 25 du Statut administratif du personnel, qui prescrit la motivation formelle de certains actes individuels, ne s'applique pas aux mesures d'ordre général, qui, selon la jurisprudence, peuvent être simplement accompagnées d'un texte très court.

Dans sa réponse à la deuxième requête de M. Verlinden, l'Agence affirme que la contribution obligatoire ne prolonge pas le prélèvement de crise, qui vint à terme le 30 juin 1991. C'est une mesure nouvelle que les représentants du personnel ont acceptée et dont le taux peut, aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 66 bis du Statut administratif du personnel, être réajusté à l'expiration d'une période de cinq ans. Par ailleurs, il n'existe plus de caisse des pensions à Eurocontrol depuis 1979, date à partir de laquelle l'article 83 du Statut administratif du personnel a été aligné sur l'article semblable du Statut du personnel des Communautés. L'évaluation actuarielle mentionnée à l'article 83 n'est qu'une simple possibilité, et le Tribunal a déjà admis, dans le jugement 429 (affaires Gubin et Nemo), que la Commission permanente pouvait modifier le taux de la contribution à l'unanimité de ses

membres, conformément aux articles 6.2 a) et 7(2) de la Convention amendée ainsi qu'à l'article 12.1 de l'annexe 1 à cette même convention. L'Organisation précise enfin que le taux de contribution pour pension à Eurocontrol était auparavant supérieur à celui en vigueur aux Communautés. L'adoption des mesures contestées, en créant un strict alignement sur les Communautés, a supprimé cette inégalité.

L'Organisation demande au Tribunal de se déclarer incompétent pour apprécier le respect des modalités de la consultation avec l'Union syndicale; sur le fond, de rejeter les requêtes comme non fondées; et de condamner les requérants à la totalité des dépens.

D. Dans leurs répliques, sous une rubrique intitulée "Objet de l'action", les requérants précisent que leur requête tend à l'annulation de la "décision du 29 mai 1993" portant rejet implicite des réclamations introduites le 30 mars 1993 contre l'application de la contribution temporaire de 5,83 pour cent et du prélèvement de 8,25 pour cent au titre de la contribution pour pension à leurs salaires de janvier, février et mars 1993.

Ils soutiennent que la contribution temporaire a entraîné une diminution de leurs salaires pour la période d'octobre à décembre 1992 par rapport au mois de septembre de la même année.

Leurs bulletins de salaire pour ce mois auraient en effet dû comporter une rémunération de base d'un montant supérieur à celui indiqué, puisque étaient intervenues des adaptations de rémunérations avec effet rétroactif au 1er juillet 1990 et au 1er juillet 1991. Ils demandent donc à l'Organisation de fournir des fiches de calcul tenant compte des rappels de rémunérations intervenus.

Par ailleurs, le prélèvement exceptionnel, comme la contribution temporaire qui y fait suite, a été instauré aux Communautés européennes dans le cadre de négociations globales avec le personnel. Tel n'a pas été le cas à Eurocontrol, les propositions modifiées adoptées par le Comité de gestion en août 1992 n'ayant pas été communiquées au personnel. Ils contestent également que l'approbation par la Commission permanente de la sixième proposition soit étrangère au présent litige.

Ils réaffirment la compétence du Tribunal pour apprécier la régularité de l'application de l'accord du 9 janvier 1992 : une institution est tenue au respect des règles qu'elle s'est elle-même imposée. De plus, l'accord s'appliquant à toute proposition d'amendement du Statut administratif du personnel et des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht, le Tribunal est bien compétent pour en contrôler le respect. L'absence d'un tel contrôle priverait les fonctionnaires de l'Agence d'un droit énoncé par la Convention européenne des droits de l'homme, d'autant plus qu'ils ne peuvent pas invoquer, à titre personnel, la mise en oeuvre des procédures de conciliation et d'arbitrage établies par l'accord.

Quant au fond, les requérants développent leurs moyens. Ils soutiennent que les représentants des Etats membres n'ont pas été informés du point de vue du personnel avant d'arrêter leur décision, ce qui entache celle-ci d'illégalité. Ils contestent l'utilisation des statistiques établies par les Communautés pour mesurer les variations des traitements publics des douze pays membres, puisque ceux-ci ne sont pas les mêmes que les "différents pays de service" mentionnés à l'article 65 du Statut du personnel. Ils nient la validité de la référence à la décision 3/83 de la Cour de justice des Communautés européennes : en effet, le prélèvement contesté dans cette affaire avait été instauré avec l'accord des "organisations les plus représentatives du personnel". Tel ne fut pas le cas à Eurocontrol. Les requérants réaffirment en outre la pertinence des principes énoncés par la Commission de recours du Conseil de l'Europe dans sa décision du 15 mai 1985. Ils soutiennent enfin que les décisions attaquées n'étaient pas suffisamment motivées.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation relève que les requérants ont, en réplique, considérablement modifié l'objet de leur requête : les conclusions tendant à l'annulation de la "décision du 29 mai" et contestant le relèvement du taux pour pension, qui sont formulées pour la première fois, sont irrecevables car trop tardives.

Elle réaffirme l'incompétence du Tribunal pour connaître d'éventuelles violations à l'accord syndical de janvier 1992. En effet, la portée d'accords de ce type a été fixée avec précision par la jurisprudence - et notamment par le Tribunal administratif des Nations Unies dans son jugement 236 (affaire Belchamber) -, laquelle a considéré qu'un tel accord ne fait pas partie du contrat d'emploi du fonctionnaire. En outre, l'accord lui-même prévoit le règlement des différends par conciliation et arbitrage, procédure que l'Union syndicale n'a pas entamée.

Au fond, la défenderesse maintient sa position.

Elle conteste en premier lieu avoir violé l'accord de janvier 1992, et soutient que l'Union syndicale a été informée de l'évolution de la procédure, à laquelle elle manifesta d'ailleurs son accord.

Concernant la violation du "parallélisme", elle fait valoir que les "pays de service" mentionnés à l'article 65 du Statut administratif ne correspondent pas aux États membres, et qu'Eurocontrol ne délivre aucun service en dehors des Communautés. Elle prétend par ailleurs qu'aucun droit subjectif n'est créé tant qu'il n'a pas été approuvé par les autorités compétentes de l'Organisation, et conteste avoir porté atteinte à ceux des requérants : selon elle, l'introduction de la contribution temporaire n'aurait pas eu pour effet de réduire leurs rémunérations.

Enfin, elle considère avoir suffisamment motivé les décisions attaquées.

Dans sa duplique à la seconde requête de M. Verlinden, la défenderesse réitère ses arguments et soutient que le requérant ne pouvait ignorer que la modification du taux de la contribution pour pension faisait partie d'un ensemble de mesures qui furent adoptées à l'unanimité. Elle rappelle que le dernier relèvement du taux pour pension à Eurocontrol remontait à 1977. Elle prétend que la nouvelle augmentation ne bouleverse pas les conditions d'emploi du requérant, et que celui-ci ne détient aucun droit acquis à ce que le taux pour pension reste inchangé durant toute la durée de sa carrière à Eurocontrol.

CONSIDERE :

1. Les requérants, fonctionnaires de l'Agence Eurocontrol, sont en litige avec l'Organisation au sujet de la détermination de leurs salaires à la suite d'un réalignement des traitements du personnel intervenu à partir du 1er octobre 1992. Sauf pour les périodes de rémunération, qui s'échelonnent d'octobre 1992 à mars 1993, les requêtes sont identiques. Le Tribunal les joint donc aux fins de son jugement.

Sur les antécédents et l'objet du litige

2. Le 9 janvier 1992, l'Agence Eurocontrol, représentée par le Directeur général, a conclu avec les organisations syndicales représentatives de son personnel une convention collective intitulée "Accord en matière de consultation, de conciliation et d'arbitrage". Il s'agit d'un accord-cadre prévoyant, sous réserve des compétences attribuées par le Statut administratif au Comité du personnel, une procédure de "consultation" et deux procédures en cas de litige, soit la "conciliation" et l'"arbitrage". L'annexe à l'accord précise les critères de représentativité des organisations syndicales, prévoit l'accès de celles-ci aux documents de travail des organes de l'Agence et décrit diverses facilités à assurer par l'Agence aux organisations syndicales.

3. A la même époque, ainsi qu'il résulte d'une note de travail soumise par le Directeur général au Comité de gestion de l'Organisation (CE 92/169/11) en date du 29 janvier 1992, les services de l'Agence préparaient une adaptation des rémunérations dont l'objectif était le rétablissement de la parité avec le niveau des rémunérations du personnel des Communautés européennes, interrompue par l'introduction, en 1987, de ce qui s'appelle la "réduction Eurocontrol" de 5 pour cent. Le niveau de cette "réduction" était resté bloqué, en fait, au moment où elle avait atteint 1,53 pour cent. L'historique de cette mesure a été rappelé dans le jugement 1118 (affaire Niesing No 2 et consorts) du 3 juillet 1991.

4. Le 14 juillet 1992, les syndicats demandèrent au Directeur général, en vertu de l'accord du 9 janvier 1992, l'ouverture d'une consultation sur ces questions. Cette consultation aboutit à une concertation des parties sur un "paquet salarial" dont l'objet était l'entérinement des mesures salariales arrêtées par le Conseil des Communautés, à savoir :

- une nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations pour la période du 1er juillet 1991 au 30 juin 2001;
- l'institution d'une "contribution temporaire" au taux de 5,83 pour cent sur les traitements de base, du 1er janvier 1992 au 30 juin 2001, faisant suite au "prélèvement exceptionnel de crise" introduit en 1981 au taux de 12,7 pour cent, perçu en dernier lieu au taux de 7,62 pour cent, et qui avait expiré le 1er juillet 1991;
- le relèvement de la contribution du personnel aux pensions de 8 à 8,25 pour cent;
- une rectification des traitements de base à compter du 1er juillet 1990;
- l'ajustement des rémunérations et des pensions au 1er juillet 1991.

5. A ces cinq mesures, acceptées par les représentants du personnel, s'ajouta en contrepartie une sixième mesure, à savoir la suppression de l'"écart Eurocontrol" de 1,53 pour cent. Le document CE 92/169/11 contient à ce sujet, au point 5 de son annexe, les commentaires suivants :

"A sa session du 3 juillet 1991, le [Tribunal] a reconnu la validité de l'écart appliqué, après avoir condamné à une session antérieure son application rétroactive. ... Il convient d'examiner la position à arrêter quant au maintien ou non de cet écart.

Il doit être rappelé que la recommandation du Directeur Général relative à la suppression de l'écart de 5 % (suppression qui avait aussi été recommandée dans le Rapport de la Mission d'Inspection Administrative et Technique en 1989), avait été adoptée par le Comité de Gestion à sa 164e session en mai 1990.

Tous les arguments avancés à l'époque en faveur de cette suppression sont encore pertinents et d'actualité. Ils concernent notamment le changement fondamental intervenu dans les tâches de l'Agence depuis 1983, date à laquelle la décision avait été prise, ainsi que le malaise social qu'a entraîné cette mesure dont les effets négatifs surpassent de loin l'économie qui a été réalisée.

Au vu des considérations ci-dessus, il apparaît opportun de supprimer l'écart de 5 % avec effet au 1.7.91."

6. Ces mesures, approuvées par le Comité de gestion, furent transmises à la Commission permanente, qui approuva les cinq premières mesures, mais dont une délégation demanda le renvoi de la sixième à la session suivante. L'administration de l'Agence fit connaître, par note de service 12/92 du 9 septembre 1992, les mesures d'ores et déjà approuvées, qui furent reflétées dans les traitements du personnel à partir d'octobre 1992. Ainsi, à partir de ce mois, l'"écart Eurocontrol" venait en supplément de la "contribution temporaire" de 5,83 pour cent.

7. Cet état de choses entraîna une deuxième consultation, le 28 septembre 1992. Dans un communiqué conjoint publié à l'issue de cette rencontre, les représentants syndicaux déploraient que la Commission permanente n'ait pas accepté intégralement le "paquet salarial" et insistaient sur "un alignement complet des traitements d'Eurocontrol sur ceux des communautés", ce qui supposait la suppression de la "réduction Eurocontrol". En conclusion, les parties déclaraient leur intention de maintenir "le contact" dans l'attente de la session de la commission, prévue pour décembre 1992.

8. Le 1er décembre 1992, la commission décida finalement d'approuver la "sixième mesure", c'est-à-dire la suppression de l'"écart Eurocontrol", mais seulement avec effet au 1er janvier 1994, donc avec un décalage de quinze mois sur l'entrée en vigueur des autres mesures visant à l'alignement des rémunérations sur le régime des Communautés.

9. C'est le 18 décembre 1992 que M. Decarnière a introduit, en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel, des réclamations conformes à un modèle type contre la fixation de son traitement pour les mois d'octobre, novembre et décembre 1992. Il faisait valoir que son traitement avait été réduit illégalement par l'application simultanée de deux prélèvements, la "contribution temporaire" de 5,83 pour cent et la "réduction Eurocontrol" de 1,53 pour cent, l'un et l'autre imposés d'office, sans négociation préalable avec les représentants du personnel et sans indication de motifs. M. Verlinden a présenté, le même jour, des réclamations identiques pour les mêmes mois et, le 30 mars 1993, des réclamations relatives aux mois de janvier, février et mars 1993.

10. Agissant au nom du Directeur général, le directeur du personnel rejeta ces réclamations par lettres datées du 19 février, 22 février et 24 juin 1993. Dans ces lettres, il rappelait que le Comité de gestion avait, à sa session des 25 et 26 février 1992, adopté sur proposition du Directeur général l'ensemble des mesures figurant dans le document CE 92/169/11, y compris la suppression de l'"écart Eurocontrol"; que des divergences étaient cependant apparues au sein de la Commission permanente sur ce dernier point, compte tenu de l'autorité du jugement 1118, qui avait reconnu la légalité de ce prélèvement; qu'en conséquence la suppression de celui-ci avait été décidée seulement le 1er décembre 1992, "à titre de compromis social", avec effet au 1er janvier 1994.

11. Il résulte de ce qui précède, premièrement, que l'objet du litige concerne en réalité la suppression de l'écart de 1,53 pour cent, dont les syndicats avaient fait la condition de leur consentement à l'adoption du régime de rémunération mis en vigueur dans les Communautés européennes, y compris les charges résultant de l'introduction de la "contribution temporaire" et de l'augmentation du taux de contribution aux pensions; deuxièmement, que le litige n'a qu'un caractère transitoire en ce qu'il couvre la période entre le 1er octobre 1992, date de la reprise par

Eurocontrol du régime de rémunération fixé par le Conseil des Communautés européennes, et le 1er janvier 1994, date de la prise d'effet de la suppression de l'écart décidé par la Commission permanente le 1er décembre 1992.

12. Devant le Tribunal, les requérants développent leur argumentation en fonction des deux principaux moyens déjà avancés dans leurs réclamations :

a) la violation de l'article 65 du Statut, relatif à la réadaptation des traitements :

- par la méconnaissance du droit de proposition du Directeur général dans ses rapports avec le Comité de gestion et la Commission permanente;

- par la méconnaissance du résultat de la concertation syndicale intervenue dans le cadre de l'accord du 9 janvier 1992;

- par l'atteinte au principe de "parallélisme" entre les rémunérations du personnel d'Eurocontrol et celles des Communautés européennes;

- par une atteinte aux droits acquis du personnel, à la suite de l'expiration du "prélèvement de crise";

b) la violation de l'article 25, alinéa 2, du Statut, par absence de toute motivation des mesures prises.

Sur la compétence du Tribunal en matière de conventions collectives

13. L'Organisation se défend en détail sur ces différents arguments, mais à titre préalable conteste la juridiction du Tribunal pour tout ce qui concerne la mise en oeuvre de l'accord du 9 janvier 1992. Elle estime en effet que cet accord a pour but d'aménager un cadre extrastatutaire afin d'éviter les conflits collectifs du travail. A son avis, aucune disposition du Statut du personnel ne prévoit à Eurocontrol l'existence de procédures qui relèvent du droit du travail et non du droit administratif. Par voie de conséquence, des contestations relatives à l'application de l'accord ne relèveraient pas de la compétence du Tribunal telle que fixée par les dispositions de l'article II de son Statut et acceptée par l'Organisation. Selon la défenderesse, la compétence du Tribunal ne concerne que les contrats d'emploi individuels, de sorte que les procédures collectives instituées par l'accord ne sauraient se substituer à la défense individuelle de ses droits par chaque fonctionnaire; une mesure prise avec l'accord des délégués syndicaux resterait donc toujours attaquable par le fonctionnaire qui s'estimerait lésé.

14. Le Tribunal examinera cette exception préliminaire, qui soulève des problèmes de grande importance, avant d'aborder les questions de fond. L'Organisation conteste, en effet, la compétence du Tribunal pour se prononcer sur la portée juridique de l'accord du 9 janvier 1992, plus particulièrement sur la possibilité pour les requérants d'invoquer une violation de cet accord en vue de contester la validité de la mesure de réalignement salarial arrêtée le 4 septembre 1992.

15. Le Tribunal souligne qu'il lui appartient d'assurer le respect du droit dans toute l'étendue de la compétence définie par son Statut et d'appliquer à cet effet toute règle de droit pertinente, qu'elle soit attribuée au droit international, au droit administratif, au droit du travail ou à toute autre matière juridique. La seule catégorie normative à laquelle le Tribunal refuse de faire appel est le droit national d'un Etat, sauf en cas de renvoi exprès par le statut du personnel d'une organisation ou par les contrats d'emploi qu'elle a conclus : voir à ce sujet le jugement 1311 (affaire Guerra Ardiles) au considérant 15. L'Organisation défenderesse fait donc erreur si elle prétend cantonner le Tribunal dans les limites du droit "administratif" et lui interdire en particulier l'accès au droit du "travail".

16. L'objection préliminaire soulevée par Eurocontrol concerne en réalité le point de savoir si une convention collective, comme l'accord du 9 janvier 1992, peut être invoquée dans le cadre d'un litige porté devant le Tribunal. Il est universellement reconnu, grâce notamment aux efforts déployés par l'Organisation internationale du Travail ainsi qu'à des instruments élaborés en son sein, à savoir la Convention No 98 (1949) sur l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective et la Convention No 151 (1978) sur les relations de travail dans la fonction publique, que les conventions collectives sont un instrument fondamental de progrès, de justice et de paix dans les rapports sociaux. Cette constatation ne limite pas, pour autant, la liberté des organisations internationales dans la détermination des méthodes et instruments, statutaires ou contractuels, servant à définir les conditions de travail du personnel. Mais les conventions collectives, là où elles existent, font partie des sources du droit de la fonction publique internationale. En souscrivant à une telle convention, l'organisation assume des

obligations juridiques qui peuvent être invoquées devant le Tribunal par les membres du personnel et que le Tribunal doit appliquer selon ses termes et son intention.

17. Considérée à la lumière de ces principes, la situation de l'Organisation défenderesse appelle les constatations suivantes. Après une longue période marquée par des litiges avec son personnel et une série de recours judiciaires à l'issue incertaine, avec les effets négatifs opportunément rappelés par le Directeur général, l'Agence s'est orientée avec l'accord conclu le 9 janvier 1992 dans la voie de la concertation. Cet accord constitue, en raison de son caractère contractuel, un élément de droit à prendre en compte dans l'intérêt des deux parties au litige.

18. Le Tribunal approuve la position prise par la défenderesse dans ses mémoires selon laquelle les procédures collectives instituées par l'accord ne peuvent se substituer à la défense individuelle de leurs droits par les fonctionnaires. En effet une convention collective, même conclue avec des organisations syndicales reconnues comme représentatives, ne saurait dépouiller les fonctionnaires des garanties qui leur sont assurées par le Statut du personnel. Mais en même temps rien n'empêche un fonctionnaire d'invoquer une convention collective, même si, à défaut d'affiliation syndicale, il n'y est pas personnellement représenté. Tels sont les corollaires de la liberté d'association et du principe de l'égalité de traitement.

19. Il apparaît ainsi que l'exception préliminaire doit être rejetée. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la défenderesse dans sa duplique, le Tribunal examinera donc le fond des requêtes en tenant compte des clauses pertinentes de l'accord, question sur laquelle l'Organisation s'est défendue en détail, bien que seulement à titre subsidiaire.

Sur les moyens tirés de la violation de l'article 65 du Statut, de l'accord de consultation et du principe de "parallélisme"

20. Les requérants ont réuni un ensemble de griefs relatifs à la procédure d'ajustement des rémunérations, objet de l'article 65 du Statut administratif, dont il faut rappeler le libellé :

"Le Comité de gestion procède périodiquement, sur proposition du Directeur général à l'examen des ajustements de rémunération jugés nécessaires, pour tenir compte notamment de la variation éventuelle des traitements publics dans les différents pays de service et des nécessités du recrutement de l'Agence.

Ces ajustements se font par modification des traitements de base tels qu'ils sont fixés à l'annexe III ou des autres éléments de la rémunération telle qu'elle est définie à l'article 62.

Ils sont soumis à l'approbation de la Commission statuant conformément aux dispositions de l'article 14, paragraphe 2, des Statuts de l'Agence."

21. Les requérants font valoir, en premier lieu, que la disjonction par la Commission permanente d'un élément essentiel du "paquet salarial" porte atteinte au droit de proposition du Directeur général et aux prérogatives du Comité de gestion.

22. Ainsi que le Tribunal l'a décidé dans le cas d'une autre organisation dont les dispositions statutaires sont analogues à celles d'Eurocontrol (voir le jugement 1196 (affaires Andrews et consorts) aux considérants 11 et 12), le droit de proposition du chef exécutif est une garantie importante de la stabilité des droits statutaires des fonctionnaires. En effet, un organe comme la Commission permanente ne peut pas agir de sa propre initiative en la matière, sans être saisi d'une proposition du Directeur général et d'un avis du Comité de gestion, qui a pour mission de procéder périodiquement à l'examen des ajustements de rémunération. Mais, la commission, une fois qu'elle a été régulièrement saisie des propositions faites au Comité de gestion par le Directeur général, et en tant qu'autorité directrice de l'Agence, statue en toute liberté sur les propositions qui lui sont soumises. En l'occurrence, elle était donc dans son droit en remettant à une date ultérieure la délibération sur l'un des éléments du "paquet salarial".

23. En second lieu, les requérants reprennent le même reproche sous l'angle de vue des obligations qui découleraient de l'accord du 9 janvier 1992. Ils reprochent au Directeur général d'avoir abandonné sans résistance le sixième point, relatif à l'abolition de la "réduction Eurocontrol", alors qu'il savait que cette concession était la condition sine qua non de l'acceptation par le personnel des sacrifices que constituent la contribution temporaire de 5,83 pour cent et l'augmentation de la contribution aux pensions de 8 à 8,25 pour cent.

24. Conformément à l'accord, la concertation sur le paquet salarial a défini un objectif de négociation, accepté par

le Directeur général et appuyé par le Comité de gestion, dans une situation où le consentement de l'autorité compétente, la Commission permanente, ne pouvait pas encore être anticipé avec certitude. La concertation obtenue à ce stade ne saurait donc être considérée comme une obligation juridique à charge de l'Organisation; son seul effet a été d'engager le Directeur général à poursuivre, en toute bonne foi, l'objectif fixé avec les représentants du personnel. Le communiqué conjoint publié, le 28 septembre 1992, à l'issue de la deuxième phase de consultation montre que tel était aussi l'avis des syndicats.

25. L'objectif envisagé a été en fin de compte atteint, le 1er décembre 1992, grâce aux efforts du Directeur général. Certes, on peut regretter que la Commission permanente n'ait pas reconnu, au moment de sa décision sur le réaligement des traitements, l'effort du personnel qui avait accepté les sacrifices impliqués par cette révision. Néanmoins l'Organisation n'a pas violé l'engagement pris à l'égard des syndicats du personnel, qu'il ait résulté d'un accord formel, conclu au stade de la concertation, ou des phases ultérieures de "conciliation" et d'"arbitrage".

26. Enfin, quant au principe dit de "parallélisme", entre le régime de rémunération des Communautés européennes et celui de l'Agence, le Tribunal rappelle que l'Organisation défenderesse a toujours souligné que le fait qu'elle suive l'exemple des Communautés ne porte préjudice ni à son autonomie ni à son droit de déterminer le régime de rémunération de son personnel en fonction de ses propres besoins. Le fait qu'elle ait décidé de mettre fin à des errements qui ont été davantage source d'inconvénients que d'avantages, ne signifie donc nullement que l'alignement sur le régime des Communautés doit être, pour elle, instantané et total.

27. Les griefs réunis sous ce moyen sont donc dénués de fondement en droit.

Sur le grief tiré d'une insuffisance de motivation

28. L'obligation de motivation constitue un principe général du droit administratif en ce que l'autorité doit indiquer, à l'appui de ses actions, au moins des raisons qui permettent aux personnes concernées de défendre leurs droits, et au juge de statuer sur tout litige dont il est saisi. Toutefois la portée du devoir de motivation varie en fonction de la nature des actes en cause.

29. Les décisions contestées par les requérants présentent des caractéristiques singulières : d'une part, il s'agit de mesures intervenues à la suite d'une concertation collective; d'autre part, l'objet de cette concertation a consisté à reprendre des mesures salariales arrêtées par une autre organisation, les Communautés européennes. Ce procédé n'est pas sans exemples dans le droit de la fonction publique internationale; il a été même institutionnalisé dans le "système commun" des Nations Unies. L'exigence de motivation ne peut donc être définie sans tenir compte de ces deux facteurs.

30. La concertation syndicale intervenue dans le cadre de l'accord du 9 janvier 1992 permet de distinguer la présente affaire des litiges auxquels la "réduction Eurocontrol" a donné lieu précédemment. Ceux-ci étaient en effet caractérisés par le fait que le personnel était tenu dans l'ignorance des motifs réels d'une mesure qui lui était imposée d'office. Or, depuis la conclusion de l'accord du 9 janvier 1992, et en particulier dans la présente affaire, le personnel a eu accès aux informations pertinentes par l'intermédiaire de ses représentants et a pu examiner les mesures projetées en contact étroit avec l'administration, dans le cadre d'une procédure de concertation. Dans ces conditions, l'administration a pu se dispenser d'énoncer une nouvelle fois ses motifs, dans la mesure où ils avaient fait l'objet de la procédure de concertation. Il n'existe aucun déficit dont les requérants peuvent se prévaloir à ce sujet, ainsi qu'il ressort de la note de service 12/92 du 9 septembre 1992, qui fait partie des dossiers et qui contient toutes les informations pertinentes.

31. L'obligation de motivation se présente aussi de manière particulière dans le cas où une organisation reprend globalement des mesures salariales adoptées par une autre organisation, en l'occurrence les Communautés. Or, il convient de faire remarquer que le processus décisionnel dans les Communautés est régi en la matière par certains principes rigoureusement respectés : la concertation avec le personnel (voir à ce sujet l'arrêt de la Cour de justice des Communautés, du 5 juin 1973, dans l'affaire Commission c. Conseil, Recueil p. 575); l'obligation de motivation, imposée par la règle générale de l'article 190 du Traité instituant les Communautés; enfin, l'existence de voies de recours ouvertes au personnel. L'Organisation défenderesse, au moment d'aligner ses rémunérations sur le régime des Communautés, n'avait donc aucune obligation supplémentaire en termes de motivation, d'autant moins que l'alignement sur le régime salarial des Communautés était revendiqué par le personnel.

32. Le moyen tiré d'un manque de motivation doit, dans ces conditions, être également rejeté.

33. Le rejet des requêtes entraîne celui des demandes en intervention, sans qu'il soit besoin de statuer sur la question de leur recevabilité.

34. Bien que les requêtes soient rejetées, le Tribunal ne fera pas droit à la demande de la défenderesse tendant à ce que les requérants supportent "la totalité des dépens".

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les demandes en intervention, ainsi que la demande de la défenderesse relative aux dépens sont rejetées.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner