

Bams et consorts et Zuurmond (n° 2) et consorts

c.

Eurocontrol

101^e session

Jugement n° 2559

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées par MM. Daniel Aelvoet — sa septième —, Francis Apers, Benoît Bams, Hans-Werner Becker, Richard Beurms, Jean Bodar — sa troisième —, John Buley — sa troisième —, M^{me} Marianne Carpentiers — sa troisième —, MM. Léon Cassart, Gazi Charara, Maurice Combes, M^{me} Christine Creola, MM. Gérard Daussoigne, Jean-Marie Debouny, Filip De Meulemeester, Robert de Roo, Jørgen De Vlam, Rudi Dewit, Saïd Dridi, Omer Durand, G. F. J. — sa septième —, Peter Flick — sa deuxième —, M^{mes} Cristina Galeazzi, Grazia Giordano — sa deuxième —, M. Luc Goossens, M^{me} Françoise Goovaerts — sa troisième —, MM. Jacques Guillot, Rapha Hakem, Ulrich Heger, M^{me} Monique Hervot, M. Rüdiger Hess, M^{me} Manuela Iacobelli — sa troisième —, MM. Julio Ibañez Amate — sa deuxième —, Gaston Klein, M^{me} Linda Lang — sa troisième —, MM. Joël Leclere, Pascal Lenardon, Samuel Letêcheur, Pierre Loubières, Philip Maes, Michel Mahy, Ioannis Mansolas, Stephen Marshall, Michel Mathieu, Antonio Maya Bravo, Adnan Ocakoglu, Nish Pandya, Rudy Peiffer, Eric Phillips, Michel Platteau — sa deuxième —, Claus Pohl, Philippe Quataert, M^{me} Monique Quinchon, M. Thomas Reidy — sa deuxième —, M^{mes} Luigia Ruggieri, Vanna Santi, MM. Nico Schintgen, Mark Sing, M^{me} Irène Stronck,

MM. Pierre Taillard — sa deuxième —, Georges Tsolos — sa quatrième —, Alfons Van den Broeck — sa troisième —, M^{me} Véronique Van Poppel, MM. Willem Viertelhauzen, Emmanuel Voet, Johan Weckx et M^{me} Corinne Wies le 9 septembre 2004 et régularisées le 24 mars 2005, la réponse unique de l'Agence du 8 juillet, la réplique des requérants du 3 octobre et la duplique d'Eurocontrol du 22 décembre 2005;

Vu également les requêtes dirigées contre l'Agence Eurocontrol, formées par M. Frederik de Jonge — sa deuxième —, M^{mes} Annick De Bast, Desislava Kouzmanova, Maria Lenne-van Wegberg — sa deuxième —, MM. Philippe Lenne — sa deuxième —, Thierry Peeterbroek, Dirk Ramsak — sa deuxième —, Claude Schobyn, M^{me} Alladina Sellin — sa deuxième —, MM. Johannes van den Assem, Fabrice Vanliefferinge et M^{me} Joyce Zuurmond — sa deuxième — le 27 septembre 2004 et régularisées le 28 mars 2005, la réponse unique de l'Agence du 1^{er} juillet, la réplique des requérants du 28 septembre et la duplique d'Eurocontrol du 22 décembre 2005;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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. L'article 65 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol* fait obligation à l'Agence, pour ce qui concerne la rémunération du personnel, de procéder périodiquement à l'examen des ajustements jugés nécessaires. En septembre 1992, la Commission permanente d'Eurocontrol approuva une méthode d'ajustement, applicable à compter du 31 décembre 1991, calquée sur celle que venaient d'adopter les institutions de la Communauté européenne. Cette méthode devait s'appliquer jusqu'au 30 juin 2001 mais son application fut prorogée de deux ans en attendant que l'Union

* L'article 65 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht est rédigé en termes identiques.

européenne adopte une nouvelle méthode d'ajustement salarial découlant d'un vaste processus de réforme administrative alors en cours. Cette nouvelle méthode entra en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

Pour ce qui concernait la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, le Conseil des ministres de l'Union prit, le 15 décembre 2003, une mesure ad hoc : un barème des traitements fut calculé sur la base de la méthode d'ajustement salarial dont l'application avait expiré le 30 juin 2003. Cependant, il fut décidé, d'une part, qu'il n'y aurait pas d'ajustement rétroactif pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2003 et, d'autre part, que les rémunérations versées à partir du 1^{er} janvier 2004 suivant le nouveau barème seraient grevées d'un «prélèvement spécial» de 2,5 pour cent. Anticipant cette décision, le Directeur général d'Eurocontrol avait adressé au Conseil provisoire de l'Organisation, le 21 novembre 2003, un rapport dans lequel il recommandait l'adoption, *mutatis mutandis*, de la mesure que prendrait le Conseil des ministres de l'Union, la date d'effet de l'introduction du prélèvement spécial à Eurocontrol devant cependant être liée à la date d'adoption des recommandations du rapport. Cette adoption par le Conseil provisoire, qui devait être accompagnée de l'approbation formelle de la Commission permanente, fut requise suivant la procédure de vote par correspondance. Les Etats membres avaient quatre semaines pour se prononcer, soit jusqu'au 19 décembre 2003, mais, à cette date, tous n'avaient pas fait parvenir leur réponse. A la même époque, une «équipe spéciale sur la réforme administrative» (ARTF, selon son sigle anglais) avait été constituée pour étudier la transposition à Eurocontrol, en tout ou en partie, de la réforme administrative engagée par les institutions de l'Union européenne.

Entre le 24 mars et le 16 avril 2004, deux cent huit réclamations furent introduites contre les bulletins de rémunération des mois de janvier et/ou février, mars et avril 2004. Dans son avis du 25 mai, la Commission paritaire des litiges estima que ces réclamations étaient irrecevables faute d'acte faisant grief mais recommanda qu'une solution rapide soit trouvée. Par décision du 8 juin 2004, le directeur

des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, rejeta les réclamations comme irrecevables et non fondées en droit.

Le 8 juillet 2004, la Commission permanente d'Eurocontrol approuva plusieurs mesures en matière de conditions d'emploi, dont un ajustement des rémunérations de 3,4 pour cent à compter du 1^{er} juillet 2004, l'introduction d'un prélèvement spécial de 2,5 pour cent à partir du 1^{er} août 2004 et l'application à Eurocontrol de la nouvelle méthode d'ajustement salarial de l'Union européenne à compter du 1^{er} juillet 2004. Ces mesures furent publiées par la note de service n° 7/04 du 26 juillet 2004 et appliquées aux rémunérations de septembre (payées fin août). En août, le personnel reçut un rappel de rémunération faisant une application rétroactive desdites mesures pour les mois de juillet et août 2004. Les soixante-dix-neuf requérants, tous fonctionnaires ou agents d'Eurocontrol, introduisirent leurs requêtes les 9 et 27 septembre 2004 contre la décision du Directeur général du 8 juin 2004 rejetant leurs réclamations.

B. Les requérants avancent que leurs réclamations étaient recevables. Ils relèvent que les Etats membres avaient jusqu'au 19 décembre pour se prononcer sur la proposition émise par le Directeur général dans son rapport. Or le Règlement intérieur du Conseil provisoire prévoit que l'absence de réponse est considérée, à l'échéance du délai, comme une abstention. La Commission paritaire des litiges a relevé qu'aucun Etat membre ne s'était prononcé contre la proposition d'ajustement. Les requérants en concluent que la proposition d'ajustement des rémunérations a été adoptée à l'issue de la procédure de vote par correspondance. En conséquence, leurs bulletins de rémunération à compter de janvier 2004 leur font bien grief en ce qu'ils n'appliquent pas la décision prise par le Conseil provisoire.

Sur le fond, ils soutiennent, à titre principal, que les bulletins de rémunération de janvier à juin 2004 sont illégaux puisqu'ils ne reflètent pas la décision d'ajustement adoptée par le Conseil provisoire de l'Organisation. A titre subsidiaire, et dans l'hypothèse où le Tribunal considérerait que la décision prise par le Conseil provisoire

est une décision de rejet de la proposition du Directeur général, ils soulèvent une «exception d'illégalité» en ce qu'une telle décision serait illégale puisque non motivée.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du 8 juin 2004 rejetant leurs réclamations, d'annuler également leurs bulletins de rémunération de janvier à juin 2004 et de leur octroyer 5 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Agence soutient que les réclamations introduites en mars et avril 2004 étaient prématurées en l'absence de décision définitive sur la proposition du Directeur général. Les requêtes contestant leur rejet sont donc irrecevables. Elle explique que l'ajustement des rémunérations et pensions est du ressort de la Commission permanente à qui il appartient de prendre la décision définitive, comme le précise l'article 65 du Statut administratif. Suite à l'adoption d'une telle décision par la Commission le 8 juillet 2004, les requêtes n'avaient plus de raison d'être et les requérants auraient dû introduire des réclamations contre les bulletins de rappel de rémunération reçus en août 2004, en tant que ceux-ci ne visaient pas les six premiers mois de l'année. Elle relève que c'est ce qu'ont fait certains des requérants dans les présentes affaires (voir le jugement 2560 également de ce jour).

Sur le fond, Eurocontrol affirme que, puisqu'au moment de l'introduction des réclamations aucune décision n'avait été prise, les requérants ne peuvent reprocher au Directeur général d'avoir omis d'appliquer une quelconque décision. Quant au moyen subsidiaire des intéressés, elle rappelle que le personnel a été informé que les organes collégiaux de l'Organisation n'avaient pu se mettre unanimement d'accord pour donner à leur décision de juillet 2004 un effet rétroactif au 1^{er} janvier et qu'il n'y avait pas lieu de motiver plus avant cette décision qui relève du «pouvoir souverain» de ces organes.

D. Dans leur réplique, les requérants font valoir que leurs requêtes sont dirigées non pas contre une décision générale mais contre des décisions individuelles — leurs bulletins de rémunération — qui constituent des décisions définitives et, partant, des actes faisant grief susceptibles de recours. Ils maintiennent que leurs requêtes ont bien une raison d'être puisqu'ils ont été «victimes d'une situation irrégulière et injuste (absence d'indexation de la rémunération durant la période transitoire), due à un manquement du Directeur général». Ils estiment qu'il est erroné de soutenir qu'ils auraient dû introduire des réclamations contre les bulletins de rappel de rémunération reçus en août 2004 puisque ceux-ci ne concernaient nullement les six premiers mois de l'année.

Sur le fond, les requérants soutiennent qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal de céans que l'Organisation avait l'obligation de prendre une décision relative à la «méthode de rémunération» pour la période transitoire. Ils reconnaissent que la décision du Conseil provisoire devait encore recueillir l'approbation formelle de la Commission permanente, mais ils reprochent au Directeur général de n'avoir jamais présenté à cette dernière sa proposition telle qu'approuvée par le Conseil. Cette «inertie» a eu pour résultat de priver les membres du personnel d'Eurocontrol d'une méthode «stable, prévisible et transparente» de calcul des rémunérations, en violation de «l'obligation impérative» rappelée par la jurisprudence. L'illégalité de leurs bulletins de rémunération, qui trouve sa source dans la carence du Directeur général, est donc selon eux incontestable. Quant à leur moyen subsidiaire, ils soutiennent que, dans l'hypothèse où le Conseil provisoire aurait pris une décision négative, *quod non*, le «pouvoir souverain des organes collégiaux» ne peut lui tenir lieu de motivation.

E. Dans sa duplique, l'Agence maintient sa fin de non-recevoir. En l'absence de décision par la Commission permanente avant juillet 2004, les bulletins de rémunération devaient continuer d'être établis sur la base du barème alors en vigueur. C'est bien contre les bulletins de rappel reçus en août 2004 que les requérants auraient

dû diriger leurs réclamations, car ce sont ces bulletins qui traduisent la décision d'ajustement prise le 8 juillet par ladite commission, notamment en ce qu'elle n'a pas d'effet rétroactif au 1^{er} janvier 2004.

La défenderesse fait valoir que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le Directeur général a réagi très rapidement, anticipant même la décision des instances européennes, et qu'il a tenu le personnel informé de l'évolution de la situation, notamment du travail de l'ARTF. Elle admet que c'est au sein du Conseil provisoire — organe créé par la Commission permanente le 9 décembre 1997 et auquel sont soumises, pour préparation, les mesures à prendre par la Commission — que «de facto» se prennent les décisions mais que c'est toujours la Commission permanente qui leur donne force de loi. En l'espèce, l'Agence n'était plus tenue par la méthode d'ajustement en vigueur jusqu'au 30 juin 2003 mais uniquement par les articles 64 et 65 du Statut administratif qui laissent une grande marge d'appréciation au Conseil et à la Commission pour décider de l'opportunité et de l'ampleur d'un éventuel ajustement. Elle s'est, dit-elle, logiquement inspirée de ce qui avait été fait au sein de l'Union européenne et les rémunérations sont restées alignées sur celles des fonctionnaires des institutions de l'Union.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants, tous fonctionnaires ou agents de l'Agence Eurocontrol, demandent au Tribunal de céans d'annuler la décision du 8 juin 2004 du Directeur général portant rejet de leurs réclamations introduites à l'encontre de leurs bulletins de rémunération pour les mois de janvier et/ou février, mars et avril 2004 et d'annuler lesdits bulletins en ce qu'ils «ne prévoient pas d'ajustement de la rémunération conformément à la “méthode de l'Union européenne”». Il convient de joindre les requêtes introduites le 9 septembre 2004 à celles qui ont été présentées le 27 du même mois et de statuer par un seul et même jugement.

2. Les requérants soulèvent, à titre principal, l'illégalité des bulletins de rémunération. Ils soutiennent que les membres du Conseil provisoire disposaient de quatre semaines pour exprimer leur vote sur la proposition d'ajustement des rémunérations émise par le Directeur général, que ce délai expirait le 19 décembre 2003 et que l'absence de réponse devait être considérée comme une abstention.

En l'espèce, soulignent-ils, aucun Etat membre ne s'est prononcé contre la proposition d'ajustement faite par le Directeur général le 21 novembre 2003, comme l'a signalé la Commission paritaire des litiges dans son avis, ce qui signifiait, selon eux, que cette proposition avait bel et bien été adoptée par le Conseil provisoire. Par conséquent, les bulletins de rémunération auraient dû être basés sur cette décision du Conseil. Or les bulletins successifs, «à dater du mois de janvier jusqu'au mois de juin 2004, n'ont pas bénéficié de la décision d'adaptation adoptée par le Conseil provisoire». Ils estiment dès lors que ces bulletins de rémunération sont illégaux en ce qu'ils ne respectent pas «une norme générale de rang statutaire».

A titre subsidiaire, les requérants soulèvent une «exception d'illégalité» en ce que, si la décision prise par le Conseil provisoire devait être considérée comme une décision de rejet de la proposition du Directeur général du 21 novembre 2003, les bulletins de rémunération litigieux se baseraient sur une décision qui serait illégale. Cette «illégalité de la décision du Conseil provisoire, à la supposer négative (*quod non*), résiderait dans l'absence de motivation de cette décision».

3. La défenderesse invoque à titre principal l'irrecevabilité des requêtes. Elle estime que les réclamations introduites par les requérants étaient prématurées en l'absence de décision définitive sur la proposition d'ajustement des rémunérations présentée le 21 novembre 2003 par le Directeur général aux organes collégiaux de l'Organisation. Elle relève, en substance, que la décision définitive sur l'ajustement des rémunérations et pensions est du ressort de la Commission permanente et non du Conseil provisoire. En effet, selon elle, l'article 65 du Statut administratif, cité par les requérants,

précise que si c'est le Conseil provisoire qui examine les propositions du Directeur général, c'est la Commission permanente qui décide. Par ailleurs, affirme-t-elle, il est bien indiqué dans le document du Directeur général en date du 21 novembre 2003 que l'accord de la Commission permanente est requis pour l'approbation des mesures statutaires proposées. Elle ajoute que la décision définitive de la Commission permanente a été prise le 8 juillet 2004 et mise en œuvre par le Directeur général au travers des rappels de rémunération du mois d'août 2004.

4. L'article 65 du Statut dispose :

«Le Conseil provisoire 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 12, paragraphe 1, des Statuts de l'Agence.»

L'article premier de l'annexe VI du Statut administratif («Modalités d'adaptation des éléments de rémunération prévus aux articles 64 et 65 du Statut administratif»), dans sa version en vigueur à l'époque des faits, disposait :

«Chaque année, lors de sa première session annuelle, le Conseil provisoire est saisi par le Directeur général d'un rapport sur l'évolution des rémunérations au 1^{er} juillet de l'année précédant celle au cours de laquelle l'examen est effectué.

La période de référence de ces éléments est constituée par les douze mois précédant le 1^{er} juillet à partir duquel l'adaptation est faite.»

et l'article 3 du même texte indiquait :

«Les recommandations du Directeur général sont examinées et approuvées par les organes compétents de l'Organisation dans les conditions prévues aux articles 64 et 65 du Statut administratif du personnel.»

5. Le Tribunal retient de la lecture des dispositions citées ci-dessus que les mesures relatives à l'ajustement des rémunérations sont adoptées suivant une procédure comportant plusieurs étapes : tout d'abord le Directeur général prépare un rapport avec des propositions qu'il soumet à l'examen du Conseil provisoire; ces propositions sont, après examen et adoption par le Conseil provisoire, soumises à l'approbation de la Commission permanente.

En l'espèce, le rapport préparé par le Directeur général a été soumis au Conseil provisoire le 21 novembre 2003 suivant la procédure d'approbation par correspondance à échéance du 19 décembre 2003.

Tous les membres du Conseil provisoire n'ayant pas fait parvenir leur réponse à cette date, les requérants ont estimé que les absences de réponse devaient être considérées comme des abstentions. Tenant compte du fait qu'aucun Etat membre ne s'était, selon eux, prononcé contre la proposition du Directeur général, les requérants ont soutenu que cette proposition avait été adoptée par le Conseil provisoire et que, par conséquent, les bulletins de rémunération auraient dû être établis sur la base de cette décision du Conseil.

Le Tribunal n'est pas de cet avis. En effet, il estime que, même s'il pouvait être admis que le Conseil provisoire avait adopté la proposition du Directeur général, il reste que la procédure décrite ci-dessus pour l'adoption des mesures relatives à l'ajustement des rémunérations n'avait pas encore été menée à son terme. Aucun élément du dossier ne vient prouver qu'une éventuelle décision du Conseil provisoire sur l'ajustement des rémunérations aurait été approuvée par la Commission permanente comme l'exige l'article 65 du Statut. Ainsi que l'a relevé fort justement la Commission paritaire des litiges, la procédure de vote était en cours au moment du dépôt des réclamations et le Directeur général tenait le personnel régulièrement informé de l'évolution de la procédure, «la période normale pour l'adoption par les organes compétents de l'Agence de l'adaptation annuelle des rémunérations n'a[yant] pas expiré».

Le Directeur général ne pouvait dès lors, en l'absence d'une décision définitive prise conformément aux dispositions de l'article 65 du Statut, se fonder sur le simple fait que tous les Etats membres du Conseil provisoire ne s'étaient pas prononcés sur la proposition soumise à leur examen dans le délai imparti pour procéder à un ajustement des rémunérations et faire apparaître cet ajustement dans les bulletins de rémunération attaqués.

Le moyen tiré de l'illégalité de ces bulletins n'est en conséquence pas fondé.

6. Dès lors qu'il est établi qu'aucune décision définitive n'avait encore été prise, l'exception d'illégalité tirée de l'absence de motivation ne saurait être retenue.

Les requêtes doivent par conséquent être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 17 mai 2006, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2006.

MICHEL GENTOT
SEYDOU BA
CLAUDE ROUILLER
CATHERINE COMTET