

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées par MM. D. A. — sa huitième —, G. A., F. A. — sa deuxième —, J. C. B. — sa deuxième —, M^{mes} M. B., K. C., M. E. C., M^{me} R. M. C., MM. P. C., V. D., M^{me} C. d. B. D. — sa deuxième —, M. B. D. J., M^{me} P. D., MM. P. D., R. D. — sa deuxième —, M^{mes} D. D., C. E. R. — sa quatrième —, M. J. M. G., M^{mes} G. G. T., A. G. — sa deuxième —, MM. P. K., G. L. — sa troisième —, M^{me} V. L. — sa deuxième —, M. P. L. — sa deuxième —, M^{me} M. M. — sa deuxième —, MM. P. M. — sa troisième —, L. O. — sa quatrième —, M^{me} M. P., M. S. R., M^{me} P. S. — sa deuxième —, MM. B. S., G. T. — sa cinquième —, A. V. d. B. — sa quatrième — et M^{me} J. V. — sa deuxième — le 2 mai 2005 et régularisées le 22 juin, la réponse unique de l'Agence du 5 octobre 2005, la réplique des requérants du 16 janvier 2006 et la duplique d'Eurocontrol du 13 avril 2006;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et l'article 6 de son Règlement;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérants;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les faits et le contexte juridique de la présente affaire sont indiqués, sous A, dans le jugement 2559, rendu également ce jour sur les requêtes introduites par soixante dix neuf membres du personnel de l'Agence Eurocontrol. Mais, à la différence des requérants dans le jugement précité, ceux de la présente affaire ont introduit, fin octobre 2004, des réclamations contre les bulletins de rémunération émis par l'administration le 31 juillet 2004 qui ne faisaient pas apparaître de rappel de rémunération pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004. Dans son avis du 22 décembre 2004, la Commission paritaire des litiges en recommanda le rejet à l'unanimité. Par des décisions du 31 janvier 2005, qui constituent les décisions attaquées, le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, rejeta les réclamations.

B. Les requérants soutiennent que la proposition d'ajustement des rémunérations soumise au vote par correspondance du Conseil provisoire par le Directeur général le 21 novembre 2003 devait être considérée comme adoptée par le Conseil à la fin du délai réglementaire de quatre semaines — soit le 19 décembre 2003 — puisque l'article 7 du Règlement intérieur de ce conseil prévoit que l'absence de prise de position vaut abstention. La décision prise par la Commission permanente le 8 juillet 2004 qui n'adopte les mesures d'ajustement des rémunérations qu'avec effet au 1^{er} juillet 2004 est donc, à leurs yeux, illégale en ce qu'elle viole cette décision antérieure.

Les requérants font valoir qu'aux termes des articles 64 à 65bis du Statut administratif ils ont droit à un ajustement, rétroactif si nécessaire, de leur rémunération et qu'en ne prévoyant pas de modalités d'application de ces articles pour une certaine période (du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004) l'Agence a agi en violation de ces dispositions. Faisant référence aux jugements 1641 et 1912 du Tribunal de céans, ils dénoncent également la violation du principe dit «Flemming»*. En effet, affirment ils, l'application de règles conduisant à une érosion substantielle de la rémunération serait contraire audit principe ainsi qu'au droit des fonctionnaires au maintien des conditions essentielles d'emploi existant au moment de leur engagement, c'est à dire à leurs droits acquis. Le Directeur général avait d'ailleurs reconnu la nécessité de respecter ces dispositions et principes dans la proposition qu'il avait soumise au Conseil provisoire. Ils estiment qu'il en est résulté une érosion considérable de leur rémunération qui n'a pas été maintenue au niveau de celle des fonctionnaires de l'Union européenne.

Enfin, se fondant sur le jugement 1821 du Tribunal de céans, les requérants affirment que, lorsqu'une organisation internationale prévoit une méthode d'ajustement des rémunérations qui se réfère à une norme extérieure mais l'autorise à s'en écarter, elle doit, si elle le fait, motiver sa décision. Or, en l'espèce, Eurocontrol n'a jamais expliqué pourquoi ses Etats membres avaient décidé de s'écarter des normes adoptées par l'Union européenne.

Selon les requérants, les véritables motifs, tels qu'ils ressortent du procès verbal de la réunion du Conseil provisoire du 8 juillet 2004, sont manifestement illégaux puisqu'il s'agissait de compenser la fin de la perception de la «contribution de crise» instituée en 1992 qui était, par nature, temporaire et dont le terme, prévu de longue date, devait ramener les rémunérations à leur niveau «normal».

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions attaquées, de constater l'illégalité de la décision «adoptée le 8 juillet 2004 par le Conseil provisoire et approuvée à la même date par la Commission permanente», d'annuler leur bulletin de rémunération émis le 31 juillet 2004 en ce qu'il ne fait pas apparaître d'ajustement de leur rémunération pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, de condamner l'Agence à leur verser l'ajustement auquel ils estiment avoir droit, majoré d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an, et de leur octroyer les dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol explique qu'en matière d'ajustement des rémunérations c'est la Commission permanente, et non le Conseil provisoire, qui prend la décision finale. Il ne peut donc y avoir de décision définitive datée du 19 décembre 2003 et le moyen invoquant sa violation est par conséquent infondé.

La défenderesse fait valoir que, pour la période transitoire du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, seuls les articles 64 et 65 du Statut administratif étaient applicables puisque la méthode d'ajustement des rémunérations prévue à l'annexe à laquelle renvoie l'article 65bis n'était plus en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003. Or les articles 64 et 65 laissent une très grande marge d'appréciation au Conseil provisoire et à la Commission permanente pour décider de l'opportunité et de l'ampleur d'un éventuel ajustement, et n'imposent aucune rétroactivité. Eurocontrol estime que les références à la jurisprudence faites par les requérants ne sont pas pertinentes et s'interroge sur l'applicabilité du principe Flemming à l'Agence puisque celle-ci n'emploie que des fonctionnaires internationaux alors que ledit principe n'a été élaboré, selon elle, qu'au bénéfice du personnel recruté localement. En tout état de cause, elle nie avoir violé ce principe et affirme que les barèmes de rémunération à Eurocontrol et au sein de l'Union européenne sont identiques. Elle ajoute que, pour la période transitoire, aucun principe, disposition ou droit acquis ne lui faisait obligation de considérer la solution adoptée par les institutions de l'Union européenne comme une «norme de référence» à suivre et que les organes décisionnels n'avaient donc pas à motiver leur décision de s'en écarter. S'agissant d'une décision prise dans l'exercice du «pouvoir souverain» conféré par les articles 64 et 65 du Statut, seuls applicables en l'espèce, la motivation pouvait en être succincte.

La défenderesse dénonce ce qu'elle considère être des contradictions dans les arguments avancés par les requérants et demande au Tribunal de céder de rejeter leurs requêtes pour irrecevabilité si, dans leur réplique, ils ne précisent pas leurs revendications.

D. Dans leur réplique, les requérants maintiennent qu'il y a bien eu une «décision» prise le 19 décembre 2003 par le Conseil provisoire d'entériner la proposition du Directeur général. Si la Commission permanente devait encore approuver cette décision, encore eût-il fallu que ledit conseil la lui soumette pour approbation. Or tel ne fut pas le cas puisque, selon les requérants, l'Agence a considéré à tort que l'unanimité était requise au sein du Conseil provisoire et qu'il avait donc rejeté la proposition en cause.

Ils contestent l'affirmation de la défenderesse selon laquelle seuls les articles 64 et 65 du Statut étaient applicables pendant la période transitoire : l'article 65bis restait en vigueur et ces trois articles imposent une application rétroactive de l'ajustement des rémunérations, sauf à n'avoir aucun ajustement pour la période en cause. Ils estiment que la définition que l'Agence donne du principe Flemming constitue une «thèse révolutionnaire» qui n'est fondée sur aucune référence jurisprudentielle. S'ils admettent que les fonctionnaires internationaux n'ont pas un droit acquis à une indexation automatique de leur traitement, les requérants soulignent que le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes dans ce domaine est limité par le respect du principe Flemming et du droit au maintien des conditions essentielles d'emploi existant au moment de leur engagement. Ils font observer que la proposition du Directeur général faisait bien référence aux normes communautaires, y compris pour la période transitoire, et réaffirment que les organes d'Eurocontrol devaient motiver leur décision de s'en écarter.

E. Dans son mémoire en duplique, l'Agence fait valoir que, dans la mesure où les requérants réclament le versement rétroactif au 1^{er} juillet 2003 de l'ajustement des rémunérations octroyées à compter du 1^{er} juillet 2004, assorti d'intérêts, cette revendication va au-delà de la proposition formulée en novembre 2003 par le Directeur général et de la solution adoptée par l'Union européenne. Elle ajoute que les ajustements contiennent toujours une part de rétroactivité mais ne donnent jamais lieu au paiement d'intérêts de retard.

La défenderesse admet que l'on peut prétendre que les propositions formulées par le Directeur général en novembre 2003 ont été «adoptées» par le Conseil provisoire étant donné qu'une fois le délai de réponse expiré, le nombre de réponses favorables recouvrait la majorité fixée dans l'article 7 de son Règlement; elle fait cependant observer que, sans l'«approbation» ultérieure de la Commission permanente (à l'unanimité, les éventuelles abstentions devant être dûment exprimées), cette «adoption» est sans effet. Elle estime que c'est faire preuve d'un «formalisme excessif» que de soutenir que le Conseil provisoire aurait dû transmettre à la Commission permanente les propositions en question puisque, celle-ci statuant à l'unanimité et les réserves de plusieurs Etats étant connues, lesdites propositions auraient certainement été rejetées. Pour le surplus, Eurocontrol réitère ses arguments.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants attaquent les décisions du 31 janvier 2005 par lesquelles le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général d'Eurocontrol, a rejeté leurs réclamations à l'encontre de leur bulletin de rémunération du 31 juillet 2004 qui indiquait les rappels de rémunération pour les mois de juillet et août 2004 mais ne faisait apparaître aucun ajustement pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004.

2. Les faits pertinents en l'espèce peuvent se résumer ainsi qu'il suit.

En septembre 1992, la Commission permanente d'Eurocontrol avait approuvé une méthode d'ajustement des rémunérations reprise de celle qu'avaient adoptée les institutions de la Communauté européenne. Cette méthode d'ajustement des rémunérations était entrée en vigueur le 31 décembre 1991 et devait être appliquée jusqu'au 30 juin 2001.

Au début de la présente décennie, l'Union européenne entama un processus de réforme administrative devant aboutir à des changements dans les conditions d'emploi de son personnel et, dans l'attente du résultat, elle décida de prolonger jusqu'au 30 juin 2003 l'application de la méthode d'ajustement des rémunérations arrivant à terme le 30 juin 2001. La défenderesse procéda à la même prolongation.

A l'issue du processus de réforme administrative, l'Union européenne adopta une nouvelle méthode d'ajustement des rémunérations qui devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2004. Pour ce qui concerne la période intermédiaire du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, le Conseil des ministres de l'Union européenne, en accord avec les syndicats, prit, le 15 décembre 2003, une mesure ad hoc. Un barème des traitements fut calculé sur la base de la méthode d'ajustement salarial ayant expiré le 30 juin 2003, mais 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.

Avant que ne fût adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne la décision susmentionnée, le Directeur général d'Eurocontrol avait adressé au Conseil provisoire de la défenderesse, le 21 novembre 2003, un rapport recommandant l'adoption, *mutatis mutandis*, de la mesure à prendre par le Conseil de l'Union européenne, la date d'effet de l'introduction du prélèvement spécial devant cependant être liée à la date d'adoption des recommandations du rapport.

L'adoption de ces recommandations fut demandée suivant la procédure par correspondance prévue par les textes.

Le 8 juillet 2004, le Conseil provisoire de la défenderesse se prononça en faveur de l'adoption, au sein de l'Agence, de la méthode d'ajustement des rémunérations adoptée par l'Union européenne. Cette solution était celle préconisée par l'équipe spéciale sur la réforme administrative (ARTF, selon son sigle anglais) qui avait été constituée par le Directeur général, à la demande du Conseil provisoire, pour l'appuyer dans la mission qui lui avait été confiée par ce dernier d'étudier les incidences éventuelles de la réforme administrative de l'Union européenne sur le Statut administratif d'Eurocontrol. Cette équipe spéciale était composée de représentants des Etats membres, de l'Agence et, le moment venu, du personnel.

La méthode recommandée devait prendre effet le 1^{er} juillet 2004. Mais aucune décision ne fut prise concernant la période intermédiaire du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004. A ce sujet, par une note du 8 juillet 2004, le directeur des ressources humaines de la défenderesse a informé le personnel de ce qui suit :

«Le Conseil provisoire n'a pu se prononcer unanimement sur l'application rétroactive des mesures précitées pour la période du 01/01/2004 au 31/07/2004 (mesures "transitoires"). Comme suite toutefois à l'approbation de la nouvelle méthode, la prochaine adaptation des traitements, si elle est approuvée par les Etats membres selon la procédure normale, s'appliquera rétroactivement au 01/07/2004.»

Ce même jour, le 8 juillet, la Commission permanente a approuvé les recommandations du Conseil provisoire. Le personnel a été informé des modifications statutaires adoptées par la note de service n° 7/04 datée du 26 juillet 2004.

Les bulletins de rémunération des requérants émis le 31 juillet 2004 ne mentionnaient aucun ajustement de rémunération ou de pension pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004.

3. Les requérants ont introduit en octobre 2004 des réclamations contre leur bulletin de rémunération du 31 juillet 2004. Ils contestaient par voie incidente la légalité des décisions prises le 8 juillet 2004 par la Commission permanente en ce qu'elles n'avaient pas prévu d'ajustement des rémunérations pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004. Ils réclamaient un ajustement rétroactif de leur rémunération pour cette période.

Saisie de ces réclamations, la Commission paritaire des litiges en a recommandé le rejet le 22 décembre 2004.

Le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, a suivi cette recommandation et rejeté les réclamations le 31 janvier 2005.

4. Les requérants demandent au Tribunal de céans :

«— d'annuler la décision du 31 janvier 2005 [...] rejetant leur réclamation administrative du 28 octobre 2004 à l'encontre de leur bulletin de rémunération du 31 juillet 2004 pour le mois d'août 2004;

— de constater l'illégalité de la décision générale adoptée le 8 juillet 2004 par le Conseil provisoire et approuvée à la même date par la Commission permanente d'Eurocontrol de ne pas adopter de mesures transitoires d'ajustement des rémunérations pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, ou de l'abstention d'adopter de telles mesures, ou encore de n'adopter de telles mesures qu'avec effet au 1^{er} juillet 2004;

— d'annuler [leur] bulletin de rémunération du 31 juillet 2004 [...] pour le mois d'août 2004, qui, en application de cette décision générale ou en conséquence de cette carence, ne prévoit pas d'ajustement de leur rémunération pour cette période;

— de condamner Eurocontrol à leur payer l'ajustement de leur rémunération auquel ils ont droit pour la période en question, majoré d'intérêts de retard au taux de 8 % l'an à compter de la date à laquelle cet ajustement aurait dû s'appliquer et jusqu'à complet paiement;

— de condamner Eurocontrol aux dépens.»

Ils font valoir deux moyens à l'appui de leurs requêtes.

Comme ils l'ont précisé dans leur mémoire en réplique du 16 janvier 2005, le premier moyen est fondé sur la «violation des articles 1 et 3 de la décision n° 72 du 9 décembre 1997 de la Commission permanente et des articles 6 et 7 du Règlement intérieur du Conseil provisoire», tandis que le second moyen est fondé sur la violation des articles 64, 65 et 65bis du Statut administratif, du principe Flemming, du droit du personnel au maintien des conditions essentielles d'emploi en vigueur lors de l'engagement et de l'obligation de motivation, ainsi que sur l'illégalité des motifs des décisions litigieuses.

5. Concernant la violation des articles 64 et 65 du Statut, les requérants soutiennent en substance que la défenderesse a, «délibérément ou en tout cas en pleine connaissance de cause, créé, pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, une solution de continuité dans l'ajustement des rémunérations du personnel, en s'abstenant de prévoir des mesures d'application des articles 64 et 65 du Statut».

6. L'article 64 du Statut administratif dispose :

«La rémunération du fonctionnaire exprimée dans la monnaie du pays du Siège de l'Agence, après déduction des retenues obligatoires visées au présent Statut ou aux règlements pris pour son application, est ajustée pour tenir compte du régime fiscal applicable et sur la base des conditions de vie aux différents lieux d'affectation.

Les coefficients indiquant les conditions de vie aux différents lieux d'affectation sont fixés par le Conseil provisoire sur proposition du Directeur général.

Les modalités d'application nécessaires à l'ajustement sont fixées par un règlement du Directeur général.»

L'article 65 du Statut dispose quant à lui:

«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.»

Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 82 du Statut, dans sa version en vigueur au moment des faits, se lisait ainsi :

«Si la Commission, en application de l'article 65, décide un ajustement des rémunérations, elle prend simultanément une décision sur un ajustement approprié des pensions acquises.»

Les modalités d'application des articles 64 et 65 cités ci dessus sont définies dans une annexe VI prévue par un article 65bis inséré dans le Statut administratif. Dans sa version en vigueur au moment des faits, cette annexe prévoyait ce qui suit :

«Article 1^{er}

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.

[...]

Article 3

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.

[...]

Article 5

La présente Annexe entre en vigueur le 1^{er} jour du mois suivant celui au cours duquel elle a été approuvée par la Commission permanente. Elle prend effet au 31.12.91 pour une période expirant le 30.06.03 et s'applique à l'examen des rémunérations au 1.7.91, pour la période de référence 1.7.90 – 30.6.91.»

7. Il y a lieu de retenir de l'analyse des dispositions citées ci dessus que les rémunérations des fonctionnaires et les pensions acquises doivent faire l'objet d'un examen périodique par les organes compétents de l'Agence aux fins de déterminer si et dans quelle mesure elles doivent être ajustées pour tenir compte de la variation de certains éléments, et que l'Agence a l'obligation de prévoir les modalités d'application desdites dispositions.

En l'espèce, le fait que l'annexe VI fixant les modalités d'application des articles 64 et 65 du Statut n'était plus en vigueur au 30 juin 2003 ne saurait exonérer la défenderesse de son obligation de respecter les dispositions énoncées ci-dessus du Statut administratif pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004.

Même si l'on peut accepter l'observation, faite par la défenderesse, selon laquelle, pour la période considérée, l'ajustement éventuel des rémunérations devait être effectué sur la seule base des articles 64 et 65 du Statut sans référence à des modalités précisées dans une annexe, l'Agence avait l'obligation d'adopter, pour la période intermédiaire du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, à l'instar des institutions de l'Union européenne, une méthode d'ajustement qui réponde aux critères fixés par la jurisprudence du Tribunal de céans et qui soit conforme aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale.

En admettant elle-même que ses organes collégiaux n'avaient pas pu dégager en leur sein l'unanimité requise pour approuver la proposition du Directeur général concernant la période considérée, la défenderesse reconnaît qu'aucune mesure n'a été prise au sujet de l'ajustement des rémunérations et pensions acquises pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004, ce qui constitue une violation des articles 64, 65 et 82, paragraphe 2, du Statut administratif.

Les décisions attaquées doivent en conséquence être annulées, sans qu'il soit utile de se prononcer sur les autres branches du second moyen ni sur le premier moyen. Le Tribunal ne pouvant se prononcer en l'état sur l'ajustement demandé, l'affaire est renvoyée devant l'Agence afin qu'elle prenne une décision relative à l'ajustement des rémunérations et des pensions acquises pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004 conformément aux textes en vigueur.

8. Obtenant satisfaction, les requérants ont droit à des dépens que le Tribunal fixe à la somme globale de 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions attaquées sont annulées.
2. L'affaire est renvoyée devant l'Agence pour qu'il soit procédé comme il est dit au considérant 7 ci-dessus.
3. La défenderesse versera aux requérants, à titre de dépens, une somme globale de 5 000 euros.
4. Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

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

* Selon ce principe, la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux est alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation (voir le jugement 2303, sous A).

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 21 juillet 2006.