

118^e session

Jugement n° 3357

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. P. E. L. le 26 avril 2012 et régularisée le 16 juin, la réponse d'Eurocontrol du 21 septembre, la réplique du requérant du 31 octobre 2012 et la duplique d'Eurocontrol du 1^{er} février 2013;

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

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

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

A. Le 1^{er} janvier 1991 entrèrent en vigueur à Eurocontrol de nouvelles dispositions concernant le transfert des droits à pension acquis auprès d'un régime national vers le régime de pensions de l'Organisation. La note de service n° 11/91 du 27 juin 1991 qui publia ces dispositions prévoyait que, dans l'hypothèse où leur statut antérieur ne leur permettait pas encore de faire procéder à un tel transfert — ce qui était le cas pour les fonctionnaires ayant acquis des droits à pension en Belgique —, les intéressés pouvaient soit attendre que le transfert devienne possible, soit introduire une demande à titre conservatoire. Le requérant présenta une telle demande le 16 décembre 1991.

À l'époque, lorsque le transfert était possible, les bonifications d'annuités attribuées étaient calculées, notamment, par référence au traitement de base à la date de la titularisation mais, à partir de 2005, c'est la date de la demande de transfert qui fut prise en compte.

L'arrêté royal autorisant le transfert des droits à pension acquis auprès d'un régime de pensions belge vers le régime de pensions d'Eurocontrol entra en vigueur le 1^{er} juin 2007. Il prévoyait notamment que les fonctionnaires ayant été titularisés avant cette date — ce qui était le cas du requérant — devaient faire parvenir leur demande de transfert à l'Office national des pensions «au plus tard le dernier jour du sixième mois qui suit celui de la date précitée». Le requérant introduisit une nouvelle demande de transfert le 15 novembre. Entre-temps, le 4 juin, le personnel d'Eurocontrol avait été informé que les demandes qui avaient été présentées avant le 1^{er} juin 2007 seraient regardées comme prématurées.

Le montant correspondant à l'équivalent actuariel de la pension de retraite que le requérant avait acquise en Belgique fut transféré à Eurocontrol le 12 mars 2009 et, le 24 avril, l'intéressé se vit communiquer le nombre d'annuités supplémentaires, déterminé sur la base du nouveau mode de calcul des bonifications, qui lui était accordé par suite de ce transfert, soit une année et quinze jours. Le requérant ne déposa pas de réclamation, à la différence des fonctionnaires qui formèrent les requêtes ayant notamment donné lieu au jugement 2986, prononcé le 2 février 2011. Si, dans ce jugement, le Tribunal déclara que les bonifications qui avaient été accordées aux requérants avaient, à bon droit, été arrêtées par référence au traitement de base qu'ils percevaient à la date de la demande de transfert il annula toutefois les décisions attaquées et renvoya les affaires devant l'Organisation, car il considérait que c'était la demande initiale qui devait être prise en compte. Le 20 juillet 2011, le Directeur général publia la note de service n° 20/11 informant le personnel qu'il ne serait plus possible de présenter des demandes à titre conservatoire mais que celles ayant été introduites entre le 27 juin 1991 et le lendemain du jour de la publication de ladite note et dûment communiquées

aux services compétents d'Eurocontrol seraient cependant considérées comme recevables.

Entre-temps, dès le 2 mars 2011, le requérant avait sollicité du Directeur général qu'il le fasse bénéficier des effets du jugement 2986. N'ayant reçu aucune réponse, il introduisit une réclamation qui fut rejetée comme infondée le 27 janvier 2012, après que la Commission paritaire des litiges eut rendu un avis partagé. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant explique que, s'il avait bénéficié des effets du jugement 2986, il se serait vu octroyer une année, neuf mois et neuf jours de bonifications d'annuités. Il indique que c'est pour des «raisons d'appréciation personnelle» qu'il n'a pas introduit de réclamation contre la décision du 24 avril 2009 mais que, dans la mesure où le jugement précité a imposé une modification de la méthode de calcul des bonifications, celle-ci devait être appliquée à tous. Le requérant se plaint ainsi d'une inégalité de traitement car, à ses yeux, il se trouve dans la même situation que les intervenants qui ont été déclarés titulaires des droits établis par le jugement 2986 au profit des requérants. Il soutient qu'Eurocontrol a manqué à son devoir de sollicitude en n'invitant pas les fonctionnaires qui, comme lui, avaient présenté une demande de transfert à titre conservatoire mais n'étaient ni partie ni intervenant dans les affaires ayant donné lieu au jugement susmentionné, à se faire connaître. Il se demande si sa qualité de représentant du personnel n'a pas influé sur le sort de ses prétentions.

Le requérant sollicite l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande du 2 mars 2011 et de la décision attaquée. En outre, il demande au Tribunal de renvoyer l'affaire devant Eurocontrol, afin que ses bonifications d'annuités soient déterminées selon les modalités indiquées dans le jugement 2986, et de lui allouer une indemnité de 15 000 euros en réparation du tort moral subi, ainsi qu'une somme de 8 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol affirme que le requérant est forclus car il n'a pas contesté en temps utile la décision individuelle prise à son égard en 2009.

Après avoir rappelé que les jugements du Tribunal sont rendus *inter partes*, Eurocontrol soutient que, puisque le requérant n'était ni partie ni intervenant dans les affaires ayant donné lieu au jugement 2986 — ni dans celles, similaires, qui ont abouti aux jugements 2985 et 3034 —, elle n'avait aucune obligation de le faire bénéficier des effets de ceux-ci et que le requérant n'est pas fondé à invoquer une violation du principe d'égalité de traitement. Elle explique que le refus qu'elle a opposé au requérant et aux fonctionnaires se trouvant dans la même situation que lui n'était pas motivé par une volonté de nuire ou par une absence de sollicitude mais par le souci de tenir compte des conséquences d'une «mesure de faveur» sur l'équilibre financier du régime de pensions.

Elle demande au Tribunal d'ordonner la jonction de la requête avec une autre affaire ayant le même objet.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol maintient sa position.

CONSIDÈRE :

1. L'article 12 de l'annexe IV au Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol prévoit la faculté, pour un fonctionnaire qui entre au service d'Eurocontrol, de faire verser à l'Organisation le capital actualisé représentant les droits à pension qu'il a acquis au titre d'activités précédemment exercées, «si son statut ou son contrat antérieur le lui permet».

Les modalités d'application des dispositions de cet article et, notamment, les règles permettant de déterminer les bonifications d'annuités attribuées dans le régime d'Eurocontrol au titre des droits à pension transférés depuis un autre régime sont fixées par le Règlement d'application n° 28.

2. Dans leur version d'origine, ces textes prévoyaient que le transfert de droits à pension devait se faire au moment de la titularisation du fonctionnaire. L'intéressé ne pouvait ainsi exercer la faculté de faire procéder à un tel transfert que dans un délai de six mois à compter de la date de cette titularisation et les bonifications d'annuités qui lui étaient attribuées étaient calculées, notamment, par référence à son traitement de base à cette même date.

3. La possibilité de bénéficier d'un tel transfert depuis un régime de pensions national était toutefois subordonnée, en vertu des termes précités de l'article 12 de l'annexe IV au Statut administratif, à l'existence de dispositions autorisant ce transfert dans le droit interne des États membres d'Eurocontrol. Or, ce n'est que très progressivement que ces États adoptèrent des dispositions législatives ou réglementaires en ce sens, à tel point que certains d'entre eux n'en ont toujours pas édicté.

4. S'agissant de la Belgique, pays du Siège d'Eurocontrol dont sont originaires nombre de fonctionnaires de l'Organisation, les négociations préalables à l'adoption de dispositions nationales permettant ce transfert de droits à pension s'avèrent longues et difficiles. Ce n'est ainsi, finalement, qu'au 1^{er} juin 2007 que ce transfert fut rendu possible par l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 25 avril 2007 étendant à Eurocontrol, à compter de ce 1^{er} juin, le bénéfice d'une loi belge du 10 février 2003 qui autorisait déjà un tel transfert pour les fonctionnaires des Communautés européennes.

5. Le requérant, qui était titulaire de droits à pension acquis auprès d'un régime belge, demanda alors qu'il soit procédé au transfert de ces droits vers le régime de pensions de l'Organisation, ainsi que les fonctionnaires concernés avaient été invités à le faire, s'ils souhaitaient bénéficier de cet avantage, par une note d'information au personnel n° I.07/05 du 31 mai 2007.

6. Au cours des négociations ci-dessus évoquées s'étaient cependant produites deux séries d'événements importants au regard du présent litige.

a) Dans un souci de bienveillance à l'égard des fonctionnaires qui avaient omis de présenter leur demande de transfert de droits à pension dans le délai de six mois à compter de leur titularisation ou, surtout, qui n'avaient pas eu la possibilité de le faire parce qu'un tel transfert n'était pas encore autorisé par la législation de leur État d'origine, des «[d]ispositions exceptionnelles de nature statutaire et temporaire» furent adoptées par la Commission permanente d'Eurocontrol le 17 juin 1991 à l'effet de relever les intéressés de la forclusion encourue. Ces dispositions, ultérieurement incorporées dans le Statut administratif sous la dénomination d'appendice III*bis*, prévoyaient ainsi que les demandes pouvaient être présentées dans un délai de six mois à compter de leur entrée en vigueur ou, pour les fonctionnaires dont le statut antérieur ne permettait pas un tel transfert, à compter de la date où ce transfert serait rendu possible.

La note de service n° 11/91 du 27 juin 1991, par laquelle furent publiées les dispositions en cause, précisait notamment, s'agissant des fonctionnaires qui ne pouvaient encore prétendre à ce transfert du fait de leur statut antérieur, que ces derniers pouvaient «soit introduire leur demande à titre conservatoire [...], soit attendre que le transfert devienne possible».

La possibilité de présenter une telle demande à titre conservatoire était, dans les circonstances de l'époque, susceptible d'intéresser tout particulièrement les fonctionnaires ayant acquis des droits auprès de régimes de pensions belges. Aussi le requérant présenta-t-il, en application de la note de service susmentionnée, une première demande de transfert le 16 décembre 1991.

b) Avant que ce transfert ne devienne effectivement possible, comme il a été dit plus haut, le 1^{er} juin 2007, la Commission permanente d'Eurocontrol avait cependant adopté une réforme fondamentale du régime de pensions de l'Organisation prenant effet au 1^{er} juillet 2005. Parmi les nombreuses mesures relevant de cette réforme, qui visait à

rétablir la situation financière de ce régime, figurait une modification de l'article 12 précité de l'annexe IV au Statut administratif.

Selon la nouvelle rédaction de cet article 12, les bonifications d'annuités attribuées à un fonctionnaire en cas de transfert de ses droits à pension acquis auprès d'un autre régime n'étaient plus calculées par référence au traitement de base de l'intéressé à la date de sa titularisation, mais — ce qui était sensiblement moins avantageux — à son traitement de base à la date de la demande de transfert, ainsi qu'à son âge et au taux de change en vigueur à cette même date.

La nouvelle version du Règlement d'application n° 28 tirant les conséquences de cette modification statutaire fut publiée, la veille même du jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal autorisant le transfert de droits à pension acquis auprès de régimes belges, par la note de service n° 20/07 du 31 mai 2007.

7. Par une décision du Directeur général du 24 avril 2009, le requérant se vit attribuer des bonifications d'annuités déterminées selon les nouvelles dispositions statutaires et réglementaires en cause. Cette décision ne fit l'objet, en son temps, d'aucun recours de la part de l'intéressé.

8. Cependant, les décisions du même type prises, à cette époque, à l'égard d'autres fonctionnaires ayant demandé à procéder à un tel transfert donnèrent lieu à de nombreuses requêtes devant le Tribunal de céans.

Par les jugements 2985, 2986 et 3034, prononcés les 2 février et 6 juillet 2011, le Tribunal a rejeté l'argumentation de ces requêtes selon laquelle les fonctionnaires concernés auraient pu prétendre à bénéficier de l'application des textes précités dans leur version antérieure. Il a jugé que c'était dès lors à bon droit que les bonifications d'annuités contestées avaient été arrêtées par référence au traitement de base perçu par les intéressés à la date de leur demande de transfert, et non à la date de leur titularisation. Mais le Tribunal a par ailleurs décidé que, s'agissant des fonctionnaires qui avaient initialement introduit des demandes de transfert à titre conservatoire en application

de la note de service du 27 juin 1991 précitée, c'est cette demande, et non, comme l'avait estimé Eurocontrol, celle qu'ils avaient formée après l'échéance du 1^{er} juin 2007, qui devait être prise en considération à cet égard. Les décisions en cause ont donc été annulées pour ce motif. De nombreux fonctionnaires ayant présenté des demandes d'intervention dans ces affaires ont en outre été déclarés titulaires des mêmes droits que ceux reconnus aux requérants concernés.

9. À la suite du prononcé de ces jugements, l'Organisation décida, en vertu de la note de service n° 20/11 du 20 juillet 2011, de mettre fin aux effets de celle du 27 juin 1991 à compter du lendemain de la publication de cette nouvelle note. Cette dernière spécifiait, en conséquence, qu'aucun dépôt de demande présentée à titre conservatoire ne serait plus accepté au-delà de la date ainsi fixée. L'analyse des motifs de cette mesure, qui y était exposée en détail, se concluait cependant par un paragraphe — mis en exergue par une impression en caractères gras — se lisant comme suit :

«Toutefois dans un souci de transparence de l'information et de sécurité juridique, les demandes de transfert introduites "à titre conservatoire" sur la base de [...] la Note de service n° 11/91 du 27 juin 1991 entre cette date et le lendemain du jour de publication de la présente note de service, et qui ont été dûment communiquées aux services compétents d'EUROCONTROL avant cette dernière date, seront considérées comme recevables. Elles seront exécutées, à la demande du fonctionnaire ou agent, lorsque le transfert deviendra possible.»

10. Le 2 mars 2011, soit dès avant la publication de la note qui vient d'être évoquée, le requérant demanda au Directeur général, en vertu de la procédure de recours prévue à l'article 92 du Statut administratif, que ses bonifications d'annuités fussent recalculées dans les mêmes conditions que celles accordées aux fonctionnaires qui avaient pris part à l'affaire ayant donné lieu au jugement 2986. Cette demande n'ayant fait l'objet d'aucune réponse dans le délai de quatre mois prévu à cet effet, l'intéressé introduisit une réclamation, le 25 août 2011, à l'encontre de la décision implicite de rejet qui lui fut ainsi opposée.

Après que la Commission paritaire des litiges eut rendu un avis partagé, le Directeur général rejeta cette réclamation par une décision du 27 janvier 2012.

11. C'est cette dernière décision qu'attaque principalement le requérant devant le Tribunal de céans.

12. La défenderesse a sollicité la jonction de la requête avec celles formées par trois autres fonctionnaires. Mais, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans le jugement 3355, également rendu ce jour, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande.

13. Pour rejeter les prétentions du requérant, l'Organisation s'est fondée sur les considérations selon lesquelles la décision arrêtant les bonifications d'annuités litigieuses avait, faute d'avoir été contestée en temps utile, acquis un caractère définitif et l'intervention des jugements 2985, 2986 et 3034 n'était pas, en elle-même, de nature à rouvrir le délai de recours interne. Elle a en outre estimé que, conformément au principe selon lequel les jugements du Tribunal de céans ne déploient leurs effets qu'entre les parties, l'intéressé, qui n'avait été requérant dans aucune des affaires ayant donné lieu à ces trois jugements et n'avait, par ailleurs, pas présenté de demande d'intervention dans ces affaires, ne pouvait se prévaloir des droits conférés par ces décisions juridictionnelles à leurs bénéficiaires.

14. Ce raisonnement est, en soi, conforme en tous points à la jurisprudence du Tribunal, telle qu'elle a été dégagée de longue date et notamment réaffirmée par exemple, dans des cas d'espèce analogues, par les jugements 2463, au considérant 13, 3002, aux considérants 14 et 15, ou 3181, aux considérants 9 et 10.

15. L'argumentation du requérant selon laquelle le refus de lui étendre le bénéfice des droits reconnus par un jugement rendu en faveur d'autres fonctionnaires violerait le principe d'égalité de traitement et le devoir de sollicitude de l'Organisation à l'égard des

membres de son personnel ne saurait être retenue sous la forme où elle est articulée.

Le principe d'égalité de traitement ne s'applique en effet qu'aux fonctionnaires se trouvant dans une situation de droit et de fait similaire. Or, tel n'est pas le cas du requérant, qui n'avait initialement pas contesté la décision ayant arrêté ses bonifications d'annuités, et de ceux de ses collègues qui avaient, pour leur part, formé une telle contestation puis été partie ou intervenant dans les affaires ayant donné lieu aux jugements 2985, 2986 et 3034.

Quant au devoir de sollicitude impartit à Eurocontrol, celui-ci n'implique évidemment pas que l'Organisation soit tenue de relever un de ses fonctionnaires d'une forclusion ou de lui conférer un avantage auquel il n'a pas droit.

16. En outre, le requérant n'est manifestement pas fondé à insinuer que les décisions prises à son égard procéderaient d'une volonté de discrimination liée à sa qualité de représentant du personnel.

Contrairement à ce que paraît considérer l'intéressé, qui se borne à observer, sur ce point, qu'«il ne p[eut] être prouvé» que ses activités à ce titre n'ont pas été prises en considération par l'Organisation, ou encore qu'«il ne p[eu]t être exclu» qu'elles l'aient été, l'existence d'un tel parti pris, qui serait constitutif d'un détournement de pouvoir, ne se présume pas. Il appartient au fonctionnaire qui entend invoquer un moyen de cette nature de fournir, à tout le moins, un commencement de preuve au soutien de celui-ci et de simples allégations, au surplus purement spéculatives, sont sans pertinence à cet égard (voir, par exemple, les jugements 1775, au considérant 7, 2019, au considérant 24, 2927, au considérant 16, ou 3182, au considérant 9).

Au demeurant, il est constant que l'Organisation a, en l'espèce, traité de manière identique les autres fonctionnaires se trouvant dans la même situation que le requérant qui ont demandé à bénéficier des droits reconnus par les jugements 2985, 2986 et 3034, ainsi qu'en témoigne l'introduction devant le Tribunal de céans de plusieurs requêtes ou demandes d'intervention formées par ces derniers.

17. Cependant, le Tribunal ne peut manquer de relever, comme dans les jugements 3355 et 3356, prononcés ce jour, par lesquels il est statué, précisément, sur les requêtes formées par certains de ces fonctionnaires, que le contexte juridique du litige se trouve, en l'occurrence, fondamentalement affecté par l'édiction de la note de service du 20 juillet 2011 évoquée plus haut.

Cette note était en effet applicable à la date de la décision ayant rejeté la réclamation de l'intéressé. Or, il résulte des termes mêmes de son paragraphe précité que l'Organisation s'était, en vertu des dispositions de celui-ci, engagée à admettre comme recevables les demandes antérieurement présentées à titre conservatoire sur le fondement de la note de service du 27 juin 1991 et à tirer toutes les conséquences de droit de leur introduction. En outre, cet engagement était, par définition, voué à bénéficier tout particulièrement aux fonctionnaires qui, comme le requérant, n'avaient été ni partie ni intervenant dans les affaires ayant donné lieu aux jugements 2985, 2986 et 3034, puisque, s'agissant des bénéficiaires desdits jugements, leur droit à voir ces demandes prises en considération avait de toute façon déjà été reconnu par le Tribunal.

18. Pour les raisons exposées dans les jugements 3355 et 3356, la thèse de l'Organisation selon laquelle les dispositions du paragraphe en cause ne viseraient pas les titulaires de droits à pension acquis auprès de régimes belges ne peut être admise.

19. Enfin, Eurocontrol ne saurait, dans ces conditions, valablement se prévaloir du caractère définitif de la décision du 24 avril 2009 précitée pour se soustraire à l'obligation de réviser les bonifications d'annuités accordées au requérant. Outre que l'intervention de la note de service du 20 juillet 2011 pourrait être regardée comme une circonstance nouvelle imprévisible et décisive de nature à rouvrir, selon la jurisprudence du Tribunal, le délai de recours à l'encontre de cette décision, l'engagement, pris par l'Organisation, de faire droit aux demandes de transfert antérieurement présentées à titre conservatoire impliquait en effet nécessairement l'acceptation d'un réexamen des

décisions de ce type, alors même que celles-ci seraient devenues définitives.

20. Dès lors, le Tribunal ne peut que constater qu'en refusant de faire droit à la demande du requérant, l'Organisation a illégalement méconnu les dispositions précitées de la note de service du 20 juillet 2011 et, par là-même, violé le principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, qui impose à toute autorité de respecter les règles qu'elle a elle-même édictées.

21. Il résulte de ce qui précède que la décision du Directeur général du 27 janvier 2012, ainsi que celles précédemment prises à l'égard du requérant, doivent être annulées.

22. L'affaire sera renvoyée devant l'Organisation afin que, comme le demande à bon droit le requérant, les bonifications d'annuités de celui-ci soient déterminées en prenant pour référence son traitement de base, son âge et le taux de change en vigueur à la date de sa demande initiale de transfert de droits à pension, soit au 16 décembre 1991.

23. Le requérant demande l'attribution de dommages-intérêts pour tort moral à hauteur de 15 000 euros. Il découle notamment du rejet des moyens évoqués aux considérants 15 et 16 ci-dessus que le montant de cette prétention est manifestement excessif. Mais l'illégalité des décisions attaquées, qui touchent à un élément aussi essentiel, pour la situation d'un fonctionnaire, que le montant de ses droits à pension, n'en a pas moins causé à l'intéressé un sensible préjudice moral, dont il sera fait une juste réparation, en l'espèce, en lui allouant une indemnité de 2 000 euros à ce titre.

24. Le requérant, qui obtient en grande partie satisfaction, a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général d'Eurocontrol arrêtant les bonifications d'annuités de pension contestées par le requérant, ainsi que celles ayant rejeté la demande de réexamen de cette décision et la réclamation de l'intéressé, sont annulées.
2. L'affaire est renvoyée devant l'Organisation afin que les bonifications d'annuités en cause soient déterminées selon les modalités indiquées au considérant 22 ci-dessus.
3. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 2 000 euros pour tort moral.
4. Elle lui versera également la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 mai 2014, par M. Claude Rouiller, Vice-Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 2014.

CLAUDE ROUILLER
SEYDOU BA
PATRICK FRYDMAN

DRAŽEN PETROVIĆ