

SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

Affaire AELVOET et consorts

Jugement No 902

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées le 9 septembre 1987 par:

M. D. Aelvoet

Mme V. Alminana

Mme B. Anderson

M. C. Barret

Mme J. Bero

M. J. Beyer

M. J. Blume

M. W. Bodenstein

Mme V. Brown

Mme M. Champion

Mme L. Charon

M. N. Clinton

Mme C. Correa

M. J-M. Cosyns

M. P. Cracco

M. M. de Faria e Torres

M. F.A.C. Degrijse

Mme J. Denolle

Mme E.M. Deter

Mme J. Drochmans

M. F.E. Dupont

Mme M. Engels

M. R.J-M. Engels

M. I. Evans

M. H. Exner

Mme G. Falkenstein
M. G.K. Gaydoul
M. W. Gorlier
Mlle M-J. Graas
M. E.G. Hauff
M. L. Herbert
Mlle G. Hody
Mlle G. Hostyn
M. F.J. Jadoul (No. 2)
M. G.E. Karran
Mlle A. Kaul
M. L. Kelly
M. B. Kirstetter
M. C. Kraaij
Mme M. Lacroix
M. G.P. Lambert
M. A. Lamesch
M. P.F. Lascar
M. C.L. Leclerc
M. Y. Lefebvre
M. A.L. Lemaire
Mlle M. Lemoine
Mme B. Lenzi
Mme I. Luppens
Mlle J. Mager
M. P.J.M. Maigron
Mlle M. Martin
M. F.M. Moitier
M. M.F. Montana
M. P. Montenez

Mlle A.E. Mounier

Mlle R. Mouta Lopes

Mme A-M. Nieuweling

Mme C. Nihoul

Mme N. Owens

M. J-M. Pessus (No. 3)

M. P. Philips

M. J-M. Purnelle

M. L. Putz

M. J-L. Renteux

Mme M. Ribeiro Resende

Mme C.L. Richez

M. H. Robijns

M. A. Rutherford

M. C. Saey

M. J-J. Sauvage

M. J.C. Schittekatte

M. G. Schoeling

Mme M.M. Schoeling

M. H. Schröter

Mme A. Stickland

Mlle E.S. Taylor

M. R. Thacker

M. J.A. Thiecke

Mlle S. Thoma

M. R.P. Tielemans

Mlle P. van Berckel

Mme R. van Cauwelaert

M. A. van den Broeck

M. P. van den Wijngaard

M. H. van Droogenbroeck

M. J. van Raayen

Mme H. Vermaesen

M. F. Vermoesen

M. W.E. Warner

M. J. Wondergem

M. M.A. Woods

M. A. Xhonneux

Mme R.M. Xhrouet

Vu les réponses de l'Organisation datées du 8 décembre 1987, les répliques des requérants du 12 février 1988 et les dupliques de l'Organisation en date du 28 avril 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1, paragraphe 2, 5 et 6, paragraphe 2 a), de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960, amendée le 12 février 1981, les articles 3, 4 et 12 de l'annexe I de la convention (les statuts de l'Agence) et les articles 2, 62 à 87, 92 et 93 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence;

Considérant que les requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour faire l'objet d'un seul jugement;

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. Lors de sa 70e session, le 25 novembre 1986, la Commission permanente de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) - ci-après la commission - a pris la décision:

- a) d'instaurer un écart de 5 pour cent entre les pensions des Communautés européennes et celles d'Eurocontrol;
- b) d'appliquer cet écart aux droits à pension correspondant à la période postérieure à la date à laquelle l'écart de 5 pour cent décidé pour les rémunérations aura produit son plein effet;
- c) d'approuver le nouveau libellé de l'article 82 des textes statutaires, tel que modifié en conséquence.

Même si cette décision n'a été définitivement approuvée que lors de la 71e session de la commission, le 7 juillet 1987, les requérants, qui sont tous fonctionnaires de l'Agence Eurocontrol, introduisirent des réclamations le 20 février 1987, conformément à l'article 92(2) du Statut administratif du personnel permanent, demandant l'annulation de la décision prise par la commission. Par des lettres datées du 11 juin 1987, les requérants furent informés du rejet de leurs réclamations comme irrecevables et, à titre subsidiaire, comme non fondées.

B. Les requérants soutiennent que les requêtes sont recevables. D'une part, la décision attaquée a bien été confirmée, lors de la 71e session de la commission, le 7 juillet 1987; d'autre part, l'absence d'application individuelle de la décision n'est pas un obstacle à la recevabilité, étant donné que l'article 92(2) du Statut du personnel prévoit explicitement la possibilité de recourir contre des "mesures de caractère général". En outre, lorsqu'une décision de cet ordre n'est appelée à recevoir application individuelle que dans un avenir lointain, laissant entre-temps les fonctionnaires dans l'incertitude au sujet de leur statut, un droit de recours doit être reconnu d'ores et déjà.

Sur le fond, les requérants invoquent la violation des droits acquis. Ils considèrent qu'une pratique d'une organisation internationale fait partie des conditions d'emploi des fonctionnaires de celle-ci. Or, depuis l'origine, Eurocontrol a toujours procédé aux ajustements des rémunérations de ses fonctionnaires, et donc des pensions,

identiques à ceux qui ont été décidés aux Communautés européennes. Par conséquent, en instaurant un écart de 5 pour cent entre les pensions des Communautés européennes et celles d'Eurocontrol, la commission a modifié unilatéralement un droit essentiel et donc acquis des fonctionnaires d'Eurocontrol.

Ils font valoir en outre que la décision n'est pas motivée ou du moins n'a pas de motifs légalement admissibles. En effet, la volonté de maintenir un lien de principe entre les rémunérations, également réduites de 5 pour cent, et les pensions est une raison dénuée de toute pertinence.

Dans leurs conclusions, les requérants prient le Tribunal d'annuler la décision de la commission et les décisions du 11 juin 1987 rejetant leurs réclamations et de condamner la défenderesse aux dépens.

C. L'Organisation répond que les requêtes sont irrecevables. La procédure administrative de mise en oeuvre de la décision approuvée par la commission le 7 juillet 1987, prévue au nouvel article 82 du Statut du personnel, n'étant pas terminée, les requérants n'ont pas pu épuiser les moyens de recours internes. De plus, cette décision n'est pas susceptible de recours car elle n'émane pas de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Subsidiairement, sur le fond, la défenderesse soutient que le Statut du personnel ne prévoit pas d'égalité entre les rémunérations et pensions du personnel d'Eurocontrol et celles des fonctionnaires des Communautés européennes. Cette égalité n'est pas non plus établie par la pratique suivie par l'Organisation. Il n'y a donc pas eu violation des droits acquis.

L'absence de motifs de la décision ne peut non plus être retenue. En effet, l'obligation de motiver prévue par le Statut ne concerne que les actes individuels pris par l'autorité investie du pouvoir de nomination et non les normes supérieures fixées par la commission.

D. Dans leurs répliques, les requérants considèrent qu'il est inexact de poser en principe qu'une décision générale ne peut pas faire l'objet d'un recours et ils réaffirment que les requêtes sont recevables, les voies de recours internes ayant bien été épuisées conformément à l'article 92(2) du Statut du personnel.

Ils maintiennent, sur le fond, les moyens avancés dans les requêtes.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation développe ses principaux arguments. Elle conclut à nouveau à l'irrecevabilité des requêtes et subsidiairement à l'absence de fondement des conclusions des requérants.

CONSIDERE:

1. Les présentes requêtes, introduites par 94 fonctionnaires de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), visent à l'annulation de la décision arrêtée par la Commission permanente (ci-après "la commission") de cette Organisation lors de sa 70e session et définitivement approuvée, le 7 juillet 1987, lors de sa 71e session. Cette décision - citée ci-après comme "décision du 7 juillet 1987" - instaure un écart de 5 pour cent entre les pensions versées par Eurocontrol et celles des Communautés européennes et approuve une modification correspondante de l'article 82 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence.

Sur le cadre juridique du litige

2. Eurocontrol a été créée par la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960, amendée par le Protocole du 12 février 1981. Les tâches de l'Organisation sont exécutées par une agence, dont les statuts forment l'annexe I de la convention (ci-après "l'annexe"). Il apparaît des termes de la convention et de l'annexe que l'Agence est administrée, sous l'autorité de la commission, composée de représentants des Etats membres, par un comité de gestion, de composition également intergouvernementale, et un directeur général (articles 1, paragraphe 2, et 5 de la convention; articles 3 et 4 de l'annexe).

3. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, de l'annexe, le statut administratif du personnel de l'Agence est élaboré par le Comité de gestion et soumis à l'approbation de la commission, conformément à l'article 6, paragraphe 2 a) de la convention.

4. Le régime pécuniaire des fonctionnaires fait l'objet des articles 62 à 87 du Statut administratif, le régime des pensions des articles 77 à 84. L'article 65 prévoit un ajustement périodique des traitements; des dispositions

parallèles, relatives à l'ajustement des pensions, figurent à l'article 82. Il résulte du dossier que, par décision du 15 novembre 1986, l'Organisation avait déjà pris une "mesure de modération de l'augmentation des rémunérations" en ce qui concerne les traitements.

5. C'est dans le cadre des dispositions rappelées ci-dessus que la commission, après avoir pris acte des observations du personnel, d'un rapport verbal du Directeur général et d'un rapport écrit du Comité de gestion (document WP/CN/70/5), a arrêté la décision litigieuse, libellée en ces termes:

"La Commission permanente ... décide:

- i) d'instaurer un écart de 5 pour cent entre les pensions des Communautés européennes et celles d'Eurocontrol,
- ii) d'appliquer cet écart aux droits à pension correspondant à la période postérieure à la date à laquelle l'écart de 5 pour cent décidé pour les rémunérations aura produit son plein effet,
- iii) approuve le nouveau libellé de l'article 82 des textes statutaires..."

6. Les modifications apportées à l'article 82 consistent, d'une part, à créer la possibilité de répercuter l'écart de 5 pour cent sur le "coefficient d'ajustement", qui avait jusque-là pour fonction exclusive de tenir compte des différences dans les conditions de vie et les régimes fiscaux en vigueur dans les divers pays de résidence; d'autre part, à donner au Directeur général la mission de fixer, par un règlement, les modalités d'application nécessaires à la mise en oeuvre de la réduction.

7. Le contenu et l'approbation définitive de cette décision ont été portés à la connaissance du personnel par deux notes de service du 25 juin et du 16 juillet 1987.

8. L'analyse juridique de la décision du 7 juillet 1987 montre que les modifications apportées à l'article 82 du Statut administratif, bien qu'elles apparaissent en annexe, forment en réalité le préalable juridique de la réduction du taux des pensions. Cette réduction doit donc être comprise comme une mesure d'application de l'article 82 dans sa forme modifiée, mandat étant donné au Directeur général d'assurer l'exécution de la mesure prise. Il ne ressort pas du dossier que le règlement en question ait été déjà mis en vigueur.

Sur les antécédents du litige et les arguments des parties

9. Il apparaît du dossier que, le 20 février 1987, les requérants ont adressé, en des termes identiques, des réclamations au Directeur général, conformément à l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif. Ils ont reçu, le 11 juin 1987, des réponses, également en termes identiques, rejetant leurs réclamations comme irrecevables et, à titre subsidiaire, comme non fondées. Le contenu de ces réclamations et des réponses a été repris ultérieurement dans les actes de la présente procédure.

10. Sur le fond, les requérants font valoir deux moyens, tirés d'une atteinte à leurs droits acquis et d'un manque de motivation.

11. A titre principal, ils font valoir que, depuis l'origine, Eurocontrol se serait alignée, tant en matière de rémunérations qu'en matière de pensions, sur la pratique des Communautés européennes, de manière à suivre les ajustements successivement décidés par les Communautés, y compris un prélèvement de crise. Cette pratique serait un élément fondamental de la condition du personnel d'Eurocontrol, dont la modification unilatérale par l'Organisation constituerait une atteinte aux droits acquis des fonctionnaires.

12. A titre subsidiaire, les requérants font valoir que la décision litigieuse serait dénuée de toute motivation ou, à tout le moins, qu'elle n'aurait pas de motifs légalement admissibles. Elle comporterait, pour toute motivation, un renvoi aux travaux préparatoires, ceux-ci se référant, à leur tour, à une décision antérieure relative à une réduction correspondante des rémunérations du personnel actif. Il résulte des indications fournies par les parties qu'une action parallèle est en cours contre cette dernière mesure.

13. Dans sa défense, l'Organisation soulève, à titre principal, une contestation sur la recevabilité du recours. Elle fait valoir en premier lieu que la décision du 7 juillet n'a pas terminé la procédure administrative de mise en oeuvre du nouvel article 82 du Statut, de manière que le recours serait prématuré, les requérants n'ayant pas été en mesure d'épuiser les moyens de recours internes. Au surplus, il ne s'agirait pas d'une mesure susceptible de recours car elle

n'aurait pas émané de l'"autorité investie du pouvoir de nomination", au sens de l'article 92 du Statut administratif. Dans ces conditions, les conséquences de la mesure critiquée ne seraient pas encore, à ce stade, chiffrables, s'agissant, pour le moment, de simples "droits virtuels" et non de situations juridiques concrètement déterminées. Enfin, le caractère collectif de la requête mettrait le Tribunal dans l'impossibilité d'apprécier les situations individuelles des différents requérants.

14. Quant au premier moyen des requérants, tiré d'une atteinte aux droits acquis, l'Organisation souligne que le Statut ne prévoit pas d'égalité entre les rémunérations du personnel d'Eurocontrol et celles des fonctionnaires des Communautés européennes. S'il est vrai que l'Organisation s'est largement inspirée des réglementations en vigueur dans les Communautés, elle n'est pas liée à suivre ce précédent en toutes circonstances.

15. Au surplus, la défenderesse attire l'attention sur le soin qu'elle a mis, par la décision attaquée, à éviter tout effet rétroactif de la mesure prise. Pour le reste, la jurisprudence du Tribunal aurait reconnu que l'invocation de droits acquis ne saurait mettre obstacle à la modification, pour l'avenir, des statuts d'une organisation. La défenderesse rappelle à ce sujet les jugements No 29, dans l'affaire Shérif, et No 51, dans l'affaire Poulain d'Andecy; le Tribunal n'aurait pas jugé autrement dans les affaires Gubin et Nemo (jugement No 429) concernant le relèvement des contributions au régime des pensions d'Eurocontrol, où le Tribunal a décidé que "la réglementation d'une organisation ne crée un droit acquis en faveur de ses agents que ... si sa modification est de nature à bouleverser les conditions d'emploi sur le maintien desquelles ils étaient fondés à compter" (considérant 9).

16. Quant au moyen tiré d'une absence de motivation, l'Organisation relève que cette obligation, selon le Statut, ne concerne que les actes individuels pris par l'autorité investie du pouvoir de nomination et non les normes supérieures fixées par la Commission permanente, statuant en tant qu'"Organe suprême" de l'Organisation. Le Tribunal ne saurait, par le biais du contrôle des motifs, substituer sa propre appréciation, notamment sur l'opportunité des mesures, à celle de la Commission permanente.

17. En l'occurrence, la mesure critiquée par les requérants serait justifiée par la nécessité de maintenir une corrélation entre la modération de la progression des rémunérations, déjà décidée, et le niveau des pensions.

18. Dans la présentation de leurs recours et dans leurs répliques, les requérants opposent les arguments suivants à l'exception d'irrecevabilité, qui avait été soulevée par l'Organisation déjà au moment de rejeter les réclamations. Ils ne méconnaissent pas que la décision attaquée a une portée générale et que manquent encore les mesures d'application individuelles, mais ils estiment que cette circonstance ne la fait pas échapper au contrôle du Tribunal. Ils relèvent à ce propos le caractère général de l'attribution de compétence au Tribunal par l'article 12, paragraphe 2, de l'annexe et soulignent en outre que l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif mentionne expressément les "mesures de caractère général" parmi les actes sujets à recours.

19. En outre, les requérants estiment que le caractère particulier d'une mesure prise en matière de pensions, en tant qu'elle ne tirera ses effets que dans un avenir plus ou moins lointain, exige qu'un droit de recours soit reconnu d'ores et déjà, dans l'intérêt de la clarté des situations juridiques. Or un tel recours ne pourrait être dirigé utilement que contre la mesure générale instituant la réduction des pensions. Les requérants évoquent à ce propos la jurisprudence Deshormes de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt 17/78, du 1er février 1979, Rec., p. 189, motifs 10 à 13).

20. Les positions respectives des parties sur la recevabilité des recours rendent indispensable une mise au point préalable en ce qui concerne le cadre juridique à l'intérieur duquel s'exerce, en l'occurrence, la juridiction du Tribunal.

Sur la juridiction du Tribunal

21. Aux termes de l'article 12, paragraphe 2, de l'annexe de la convention, le Tribunal a juridiction exclusive "pour connaître des litiges opposant l'Organisation et le personnel de l'Agence". L'exercice de cette juridiction est réglé en détail par les articles 92 et 93 du Statut administratif, réunis sous le titre "Des voies de recours". Aux termes de l'article 93, le Tribunal a compétence pour connaître de "tout litige opposant l'Agence à l'une des personnes visées au présent statut et portant sur l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des dispositions du présent statut". Même si ces dispositions peuvent donner l'impression d'une compétence générale, comme les requérants l'ont relevé, la juridiction du Tribunal ne peut toutefois s'exercer que dans les limites tracées par le système décisionnel de l'Organisation et dans le cadre des voies de recours prévues par le Statut administratif. C'est donc en

tenant compte de ces données qu'il convient d'examiner la recevabilité du recours.

22. Ainsi que l'Organisation l'a relevé avec raison, les actes soumis à recours, selon l'article 92 du Statut administratif, sont ceux émanant de l'"autorité investie du pouvoir de nomination". L'article 2 du Statut administratif confère cette qualité au Directeur général, sauf pour les fonctionnaires des grades A1 et A2, à l'égard desquels l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Comité de gestion, statuant sur proposition du Directeur général.

23. L'article 92 définit de manière large les actes de l'autorité investie du pouvoir de nomination susceptibles de recours: il peut s'agir soit de décisions explicites, soit de décisions implicites, en l'absence d'une réponse, dans le délai statutaire, à la demande d'un fonctionnaire. Parmi les décisions explicites, le même article mentionne, dans le contexte de la fixation des délais de recours, deux catégories d'actes, à savoir les "mesures de caractère général", qui prennent effet le jour de leur publication, et les "mesures de caractère individuel", effectives normalement par le fait de leur notification au destinataire.

24. Le recours au Tribunal ne peut avoir pour objet qu'un acte entrant dans le cadre de l'article 92, c'est-à-dire une décision émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination, peu importe par ailleurs qu'elle soit individuelle ou générale, explicite ou implicite. Enfin, il y a lieu de relever que l'article 92, paragraphe 1, exige que les actes de l'autorité investie du pouvoir de nomination soient motivés.

25. Cette analyse montre que, parmi les diverses exceptions d'irrecevabilité soulevées par l'Organisation, c'est l'argument tiré de la qualité de l'organe dont émane la décision contestée qui est en l'occurrence décisif. La mesure attaquée par les requérants a été prise par la commission, en vertu de la compétence que lui confère l'article 12 de l'annexe, à l'effet de fixer, sur proposition du Comité, le Statut administratif du personnel, y compris les barèmes des traitements et pensions. La commission n'ayant pas la qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination, ses actes ne peuvent pas faire l'objet de recours dans le cadre des articles 92 et 93.

26. Conformément à ce que le Tribunal a déjà indiqué dans le jugement No 624 (affaires Giroud (No 2) et Lovocich), il y a lieu de faire remarquer cependant que cette solution, imposée par le système de la convention et du Statut administratif, ne laisse pas sans défense les fonctionnaires, au cas où ils estimeraient que leurs intérêts auraient été lésés de manière illégale en vertu d'un acte de la commission. Un droit de recours leur sera ouvert, le cas échéant, au moment où la mesure contestée aura été répercutée à leur égard, par l'autorité investie du pouvoir de nomination, sous forme d'actes justiciables dans le cadre des articles 92 et 93 du statut. Les calculs produits à titre d'exemples par les deux parties pour démontrer le bien-fondé de leurs thèses, quelle qu'en soit la valeur probante, montrent en tout cas que cette hypothèse, même si elle ne se présentera qu'avec un certain décalage dans le temps, n'est nullement illusoire.

27. Il convient de préciser encore à ce propos qu'à l'occasion de recours introduits dans le cadre des dispositions pertinentes du Statut administratif, les justiciables peuvent toujours mettre en cause, de manière incidente, la validité de toute décision de la commission formant la base juridique des mesures prises à leur égard par l'autorité investie du pouvoir de nomination, s'ils estimaient qu'une telle décision serait contraire à des règles ou principes régissant la fonction publique internationale qui doivent être observés dans le cadre de l'Organisation. En effet, ainsi que le Tribunal l'a dit dans un autre contexte (voir le considérant 19 du jugement No 899 dans les affaires Geisler et Wenzel c/OEB), une Organisation ne saurait, par l'effet de ses procédures de décision, se soustraire au respect du droit dans les relations avec ses fonctionnaires.

28. Il résulte de ces considérations que les requêtes doivent être rejetées comme irrecevables, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres arguments mis en avant par les parties. Par voie de conséquence, les demandes relatives aux dépens du litige sont à rejeter.

Par ces motifs,

DECIDE:

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.