

118^e session

Jugement n° 3355

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. B. C. le 16 octobre 2012, la réponse d'Eurocontrol du 18 janvier 2013, la réplique du requérant du 30 avril et la duplique d'Eurocontrol du 2 août 2013;

Vu les demandes d'intervention déposées par MM. R. B., Louis P. D. R., P. M., B. R. et C. V. le 16 octobre 2012 et la lettre du 18 janvier 2013 par laquelle Eurocontrol a informé le greffier du Tribunal qu'elle ne s'opposait pas à ces demandes;

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 novembre 1992. 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 14 août. 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 30 janvier 2008 et, le 26 février, 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 trois années, neuf mois et sept jours. Le requérant émit des réserves mais ne déposa pas de réclamation, à la différence des fonctionnaires qui formèrent les requêtes ayant donné lieu aux jugements 2985, 2986 et 3034, prononcés en 2011. Si, dans ces jugements, 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 la note et dûment communiquées aux services compétents d'Eurocontrol seraient cependant considérées comme recevables.

Ayant vainement sollicité du Directeur général qu'il le fasse bénéficier des effets du jugement 3034, le requérant introduisit une réclamation le 20 février 2012. Celle-ci fut rejetée comme infondée le 18 juillet 2012, après que la Commission paritaire des litiges eut rendu un avis partagé. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient qu'Eurocontrol a enfreint les principes de sécurité juridique, d'égalité de traitement, de bonne foi et de protection des droits acquis. De plus, en ne se conformant pas aux dispositions de la note de service n° 20/11, l'Organisation a également violé le principe *tu patere legem quam ipse fecisti*. Le requérant lui reproche aussi de ne pas avoir respecté le devoir de sollicitude qu'elle avait envers lui.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de déclarer que ses bonifications d'annuités doivent être calculées par référence, notamment, à son traitement de base au 16 novembre 1992 et de lui allouer une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol affirme que le requérant est forclos car il n'a pas contesté en temps utile la décision individuelle prise à son égard en 2008.

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 aux jugements 2985, 2986 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 souligne que, dès lors que la note de service n° 20/11 prévoit que les demandes de transfert de droits à pension présentées à titre conservatoire seront traitées «lorsque le transfert deviendra possible», elle ne s'applique pas au requérant.

Elle demande au Tribunal d'ordonner la jonction de la requête avec deux autres affaires ayant le même objet.

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

E. Dans sa duplique, Eurocontrol maintient sa position. Ayant reçu communication d'une troisième requête ayant le même objet que celle actuellement soumise à l'examen du Tribunal, elle demande la jonction de l'ensemble de ces affaires.

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 novembre 1992.

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 26 février 2008, 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 27 juillet 2011, 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 3034. Cette demande ayant été rejetée, l'intéressé contesta cette nouvelle décision en se prévalant notamment de la note de service du 20 juillet 2011 précitée.

Après que la Commission paritaire des litiges eut rendu un avis partagé, le Directeur général rejeta sa réclamation par une décision du 18 juillet 2012.

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

Cinq demandes d'intervention ont été présentées par d'autres fonctionnaires.

12. La défenderesse sollicite la jonction de la requête avec celles de trois autres membres du personnel tendant également à la révision de bonifications d'annuités accordées à l'occasion du transfert de droits à pension acquis auprès de régimes belges. Mais l'une de ces requêtes, qui a été formée par un fonctionnaire ayant été, en ce qui le concerne, partie au jugement 3034 précité, soulève des questions juridiques de nature toute différente. Quant aux deux autres, qui font l'objet des jugements 3356 et 3357, également rendus ce jour, elles comportent chacune des éléments d'argumentation spécifiques et ne présentent donc pas à juger des points de droit et de fait identiques. Il n'y a dès lors pas lieu de faire droit à cette demande de jonction (voir, notamment, les jugements 1541, au considérant 3, 3064, au considérant 6, et 3156, au considérant 11).

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, assurément 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. Mais le contexte juridique du litige se trouve, en l'occurrence, fondamentalement affecté par l'édition de la note de service du 20 juillet 2011 évoquée plus haut.

Il résulte en effet des termes mêmes du paragraphe précité de cette note 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.

16. La défenderesse soutient que les dispositions du paragraphe en cause ne viseraient pas les titulaires de droits à pension acquis auprès de régimes belges. Se prévalant, à cet égard, des termes de la dernière phrase de ce paragraphe, selon lesquels les demandes antérieurement présentées à titre conservatoire sont destinées à prendre effet «lorsque le transfert deviendra possible», elle fait en effet valoir que cette mention excluait du bénéfice de la note de service du 20 juillet 2011 les fonctionnaires pour lesquels un tel transfert était déjà possible à la date d'entrée en vigueur de cette note.

Mais cet unique argument ne saurait convaincre le Tribunal. De fait, l'utilisation du futur dans la phrase en question peut tout aussi bien, et même plus naturellement, se comprendre comme exprimant un rapport de postériorité entre l'ouverture de la possibilité de transfert et le dépôt de la demande du fonctionnaire. Si l'intention de l'Organisation était de ne viser, dans le paragraphe précité, que les titulaires de droits à pension acquis auprès de régimes nationaux pour lesquels un tel transfert n'était pas encore possible lors de l'entrée en vigueur de cette note, faute d'accord avec l'État concerné, il eût à l'évidence fallu que cette restriction fût expressément mentionnée.

Au demeurant, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que, lorsqu'elles comportent une ambiguïté, les dispositions statutaires ou réglementaires édictées par une organisation internationale doivent, par principe, être interprétées dans le sens favorable aux intérêts de ses

fonctionnaires, et non à ceux de l'organisation elle-même (voir, par exemple, les jugements 1755, au considérant 12, 2276, au considérant 4, ou 2396, au considérant 3 a)).

L'argument de la défenderesse ne peut donc qu'être écarté.

17. Enfin, Eurocontrol ne saurait, dans ces conditions, valablement se prévaloir du caractère définitif de la décision du 26 février 2008 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.

18. 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.

19. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la décision attaquée et celles précédemment prises à l'égard du requérant doivent être annulées.

20. L'affaire sera renvoyée devant l'Organisation afin que, comme le demande à bon droit l'intéressé, 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 novembre 1992.

21. Les intervenants, qui avaient également présenté des demandes de transfert à titre conservatoire en application de la note de service du 27 juin 1991, se trouvent ainsi dans une situation juridique semblable à celle du requérant. Il y a lieu, par suite, de leur accorder le bénéfice des droits reconnus par le présent jugement.

22. Le requérant, qui obtient intégralement satisfaction, a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 3 000 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 20 ci-dessus.
3. Les intervenants sont déclarés titulaires des droits établis au profit du requérant par le présent jugement.
4. L'Organisation versera au requérant la somme de 3 000 euros à titre de dépens.

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