

118^e session

Jugement n° 3373

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. J. K. le 27 décembre 2011, la réponse d'Eurocontrol du 10 avril 2012, la réplique du requérant 14 mai et la duplique d'Eurocontrol du 3 août 2012;

Vu les demandes d'intervention déposées le 16 février 2012 par M^{me} B. E. et MM. M. E., F. H., J. O., J. S. et J. v. d. R., ainsi que les commentaires d'Eurocontrol du 20 mars 2012 dans lesquels celle-ci a indiqué que seule la demande de M. S. était irrecevable, l'intéressé ne se trouvant pas dans la même situation de fait et de droit que le requérant;

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 Centre de contrôle de l'espace aérien supérieur à Maastricht (ci-après le «Centre de Maastricht») possède une équipe de sécurité qui y assure les fonctions de gardiennage. Au moment des faits,

celle-ci était composée de huit agents, parmi lesquels figuraient le requérant — affecté au poste de coordinateur — et les intervenants. En vertu du Règlement d'application n° 21 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre (ci-après le «Règlement»), les agents de sécurité avaient, à l'époque, droit à une indemnité forfaitaire pour le travail par roulement (article 7) et à une indemnité exprimée en points par heure en cas d'astreinte (article 8). L'indemnité forfaitaire pour le travail par roulement était versée au taux de 100 pour cent lorsque les fonctions devaient être exercées en continu sur une période de vingt-quatre heures chaque jour de la semaine, au taux de 80 pour cent lorsque les fonctions devaient être exercées en continu sur une période inférieure à vingt-quatre heures chaque jour de la semaine et au taux de 50 pour cent lorsque les fonctions devaient être exercées en continu sur une période inférieure à vingt-quatre heures chaque jour de la semaine, excepté le week-end (article 7, paragraphe 2). Conformément à l'article 10 du Règlement, les heures supplémentaires des agents de sécurité étaient récupérées en temps libre ou rémunérées si cette compensation n'avait pu avoir lieu après six mois.

Invoquant la nécessité de réaliser des économies ainsi que celle de respecter les termes du paragraphe 3 de l'article 4 du Règlement interdisant à un agent de cumuler un poste assuré par roulement et une astreinte sans faire une pause d'au moins dix heures entre les deux, la direction d'Eurocontrol informa l'équipe de sécurité, lors d'une réunion tenue le 18 juin 2010, qu'elle envisageait, à court terme, d'externaliser le travail par roulement accompli de nuit ainsi que les astreintes, et donc de ne plus verser les indemnités y afférentes et, à moyen terme, d'externaliser la totalité des services fournis par l'équipe de sécurité. Eurocontrol entama alors des discussions avec les représentants syndicaux.

Par mémorandum du 2 mars 2011, la direction informa l'équipe de sécurité qu'au vu de l'échec de ces discussions et dans l'intérêt du service l'externalisation des astreintes débiterait le 14 mars 2011, puis, par mémorandum du 20 juin en réponse à une demande d'éclaircissement que le requérant avait adressée au Directeur général, que le travail par roulement de nuit serait, lui aussi, externalisé à court terme et que l'externalisation toucherait, à moyen terme, tous les services

fournis par l'équipe de sécurité. Dans ce dernier mémorandum, la direction assurait au requérant que des mesures tendant notamment à atténuer les conséquences financières liées à l'externalisation du travail par roulement de nuit seraient dûment examinées en consultation avec les partenaires sociaux. Le 30 juillet 2011, le requérant présenta une réclamation dans laquelle il demandait que, dans ce contexte d'externalisation, toute décision portant atteinte à ses intérêts soit annulée ou suspendue jusqu'à la conclusion d'un accord final concernant les compensations financières.

Une nouvelle réunion de concertation eut lieu en novembre 2011 au cours de laquelle Eurocontrol proposa, dans le but d'atténuer les conséquences de la prochaine externalisation du travail par roulement de nuit — qui allait entraîner une réduction de 20 pour cent de l'indemnité forfaitaire pour travail par roulement, un amendement au Règlement prenant la forme de l'ajout d'un paragraphe 8 à l'article 7 précité prévoyant l'octroi d'une indemnité transitoire dégressive pendant une période de douze mois à compter du 1^{er} janvier 2012 — 100 pour cent de l'indemnité serait versée les trois premiers mois, puis 50 pour cent pendant les trois mois suivants, puis 25 pour cent les six derniers mois —, ces taux dégressifs s'appliquant à la différence entre le montant total de l'indemnité préalablement versée et le montant de l'indemnité correspondant au nouveau schéma de travail par roulement. Cette indemnité était cumulable avec l'indemnité forfaitaire pour travail par roulement, qui, elle, serait toujours versée en vertu du paragraphe 7.2 et sur la base des prestations de jour et de soirée qui continueraient d'être effectuées. Par mémorandum du 8 décembre 2011, l'équipe de sécurité fut informée que l'externalisation du travail par roulement de nuit débiterait le 1^{er} janvier 2012. L'amendement proposé par Eurocontrol entra en vigueur le 1^{er} mars 2012.

Le 27 décembre 2011, sa réclamation du 30 juillet 2011 ayant fait l'objet d'une décision implicite de rejet en l'absence d'une réponse du Directeur général, le requérant introduisit une requête devant le Tribunal de céans.

B. Le requérant soutient que les mesures prises par Eurocontrol sont tout à fait insuffisantes car elles visent à compenser, très partiellement et limitativement dans le temps, la suppression du travail de nuit, mais pas la suppression des astreintes ni la perte des heures supplémentaires en découlant. Par ailleurs, l'invitation répétée faite aux agents de sécurité, durant les discussions infructueuses ayant précédé la mise en œuvre des mesures, de prendre une retraite anticipée aura également, s'ils l'acceptent, un impact financier considérable sur le montant de leur future pension, sans qu'aucune indemnisation à cet égard ne leur ait été proposée.

Rappelant qu'il a pu bénéficier des diverses indemnités susmentionnées pendant plus de quinze ans et que cette partie non négligeable de sa rémunération constitue un élément essentiel de ses conditions de travail, le requérant affirme, en se fondant sur les jugements 986, 2696 et 2972 du Tribunal, que ses droits acquis ont été violés.

Le requérant fait valoir que les décisions annoncées en juin 2010 ont été prises en violation des procédures de consultation des représentants syndicaux.

Le requérant demande que la décision implicite de rejet soit annulée et que l'Organisation soit condamnée à lui payer mensuellement, jusqu'au jour où, par le jeu des augmentations barémiques et des promotions, il atteindra la rémunération qui était la sienne au 28 février 2011 : une première indemnité égale à la moyenne annuelle de l'indemnité qu'il percevait en 2010 en raison du travail sous astreinte, une seconde indemnité mensuelle égale à la moyenne des heures supplémentaires prestées et une dernière indemnité mensuelle égale à 100 pour cent de l'indemnité forfaitaire pour le travail par roulement. Le requérant sollicite également le paiement d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an, 3 000 euros de dommages-intérêts pour violation des devoirs de sollicitude et de bonne foi, ainsi que 4 000 euros au titre des dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol fait valoir que la requête en date du 27 décembre 2011 est prématurée étant donné qu'à cette date il n'avait encore subi aucune réduction de ses indemnités. Alors que

les astreintes n'ont été externalisées que le 14 mars 2011 et le travail par roulement de nuit le 1^{er} janvier 2012, le requérant a continué de percevoir l'indemnité forfaitaire au taux de 100 pour cent jusqu'au 29 février 2012.

S'agissant de la baisse des indemnités qu'elle estime ne pas être tenue de compenser, Eurocontrol considère qu'elle reste dans les «limites de l'acceptable». Elle ajoute que l'externalisation a mis fin à un certain nombre de contraintes, ce qui est bénéfique pour la santé et le bien-être du requérant. Le traitement de base et les allocations familiales versés à ce dernier n'étant, quant à eux, pas affectés par la mise en œuvre de l'externalisation. Par ailleurs, les mesures de transition ont pour effet d'échelonner la réduction des indemnités sur une période d'un an, ce qui est suffisant pour lui permettre de faire les ajustements nécessaires à son train de vie. Pour ce qui est d'un départ en retraite anticipée avant l'externalisation complète, l'Agence indique qu'elle n'a pas l'intention de réduire les droits à pension du requérant.

Se fondant sur la jurisprudence du Tribunal, Eurocontrol soutient que le requérant n'a pas de droit acquis à travailler par roulement ou sous astreinte, ni à effectuer des heures supplémentaires ni à percevoir les indemnités y afférentes, ces dernières ne constituant pas un élément fondamental et essentiel de ses conditions d'emploi mais dépendant du travail effectué.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête n'est pas prématurée au regard de la décision définitive de rejet prise par le Directeur général le 9 mai 2012, après que la Commission paritaire des litiges à qui la réclamation initiale de l'intéressé avait été transmise entre-temps, a rendu le 12 mars 2012 une opinion, la jugeant fondée.

Sur le fond et à la lumière du préjudice important qui lui est causé, il remet en cause l'argument économique invoqué par Eurocontrol pour justifier la mise en œuvre du processus d'externalisation.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol maintient sa position et insiste sur le fait que l'externalisation permet de réaliser des économies nécessaires

dans un contexte de diminution du budget de fonctionnement, en sus d'apporter de la flexibilité et de l'efficacité dans la prestation des services de sécurité et de régler le problème de la conformité de certaines astreintes au Règlement.

CONSIDÈRE :

1. L'équipe de sécurité affectée au Centre de Maastricht, dont le requérant est le coordinateur, a été informée le 18 juin 2010 d'un projet d'externalisation du travail sous astreinte (*stand-by duty*) et des prestations nocturnes (*night shift*) que ses membres accomplissaient depuis une quinzaine d'années. Sans effet sur le traitement de base des intéressés, cette réorganisation allait entraîner une réduction de leur rémunération du fait de la réduction des indemnités perçues jusqu'alors pour le travail par roulement (*Flat-rate shift allowance, FRSA*), ainsi que de la perte des indemnités perçues pour le travail sous astreinte, et du fait de la diminution du nombre des heures supplémentaires, entraînant l'abaissement du nombre moyen d'heures de travail hebdomadaire.

Le 20 juin 2011, le Directeur général a fait savoir au requérant, en réponse à sa demande, qu'il confirmait les décisions énoncées dans un mémorandum du 2 mars précédent, à savoir la suppression de l'indemnité pour astreinte et la réduction de l'horaire hebdomadaire de travail des membres de l'équipe de sécurité, l'externalisation des prestations nocturnes devant aussi intervenir à court terme. Des mesures d'atténuation ou de compensation des conséquences salariales de ces changements étaient envisagées en consultation avec les partenaires sociaux, une tentative de régler cette question ayant jusqu'alors échoué. La décision du 20 juin 2011 comportait en outre deux alinéas (les troisième et quatrième) ainsi rédigés :

«À moyen terme, sur la base d'une analyse du rapport coût-efficacité, il a été décidé d'externaliser progressivement les services de gardiennage afin de distribuer les ressources financières de l'Agence de la manière la plus économique possible.

La direction est tout à fait consciente de l'impact qu'aura toute modification de vos fonctions et de votre rémunération, et elle vous proposera des mesures permettant d'en atténuer les effets, conformément aux obligations qui incombent à tout bon employeur. Ces mesures relatives à l'externalisation des prestations nocturnes seront examinées dans le cadre du processus de consultation de l'Agence avec les partenaires sociaux.»*

2. Le 30 juillet 2011, le requérant déposa une réclamation contre cette décision en demandant au Directeur général de l'annuler ou d'en suspendre l'application jusqu'à l'obtention d'un accord final sur l'indemnisation à accorder pour la perte de ce qu'il considérait comme des droits acquis.

Le 10 novembre 2011, Eurocontrol proposa aux partenaires sociaux un amendement au Règlement d'application n° 21 des Conditions générales d'emploi, qui traite des conditions de travail et des indemnités applicables au personnel accomplissant du travail par roulement, du travail sous astreinte et des heures supplémentaires. Cette proposition, prévoyant une indemnité dégressive pendant un an, entra en vigueur le 1^{er} mars 2012. Il en résulterait, selon le requérant, une compensation nettement insuffisante de la perte salariale consécutive à la réorganisation des services fournis par l'équipe de sécurité. L'information donnée à ce propos le 8 décembre 2011 rappelait que l'Organisation offrait aux agents concernés désireux d'explorer d'autres voies de carrière dans le Centre toute assistance nécessaire sous la forme de formation ou d'autres mesures appropriées (*assist any one of you willing to seek alternative career opportunities within the Centre through training or other appropriate measures*).

3. La requête présentée devant le Tribunal de céans, initialement dirigée contre ce que le requérant considérait comme une décision implicite de rejet de sa réclamation du 30 juillet 2011, doit être regardée comme dirigée contre la décision explicite du 9 mai 2012, confirmant la décision précitée du 20 juin 2011, prise par le Directeur général en cours de procédure.

* Traduction du greffe.

4. La défenderesse soutient que la requête est prématurée du fait que la décision attaquée n'avait pas encore produit ses effets à la date d'introduction de celle-ci. Mais il convient de rappeler qu'une décision administrative peut être contestée à compter de son adoption quand bien même elle ne prend effet qu'à une date différée. Cette fin de non-recevoir est donc dénuée de toute pertinence.

5. Le requérant déclare qu'il «ne conteste pas le droit de son employeur de modifier en profondeur ses conditions de travail [mais qu'il n'accepte pas que [celui-ci] porte atteinte — d'une manière drastique — à ses moyens d'existence, sa rémunération constituant un élément essentiel de son emploi». Il y voit une atteinte grave à ses droits acquis.

6. Il est établi que la suppression du travail sous astreinte et du travail nocturne par roulement, de même que la suppression des heures supplémentaires régulièrement accomplies antérieurement, auront pour conséquence l'abaissement de la rémunération que le requérant perçoit de l'Organisation, et cela pour une durée indéterminée. La défenderesse n'en conteste pas l'importance, même si son estimation diffère de celle de l'intéressé. Les négociations qu'elle a ouvertes à ce propos avec le requérant et avec ses collègues de l'équipe de sécurité, de même que la modification du Règlement d'application n° 21 qu'elle a décidée, témoignent de ce qu'elle reconnaît que cet abaissement de rémunération justifie une indemnisation.

Peu importe à cet égard que, dans sa décision explicite du 9 mai 2012, le Directeur général ait refusé de suivre la recommandation de la Commission paritaire des litiges qui reprochait à la défenderesse d'avoir «sous-estimé les conséquences juridiques, financières et sociales de l'externalisation d'une partie du gardiennage à une société privée»*. Ce refus n'est en effet motivé que par le pouvoir de décision dont les organisations internationales jouissent en matière d'externalisation, ce qui est hors de propos, et par le fait que la modification transitoire

* Traduction du greffe.

du Règlement d'application n° 21 a été adoptée après un examen attentif des conséquences de l'externalisation sur la situation du personnel, «afin d'augmenter l'acceptation sociale de cette mesure»*.

7. L'examen du dossier démontre que l'externalisation d'une partie des tâches confiées au requérant a eu pour conséquence un abaissement brutal de son niveau de rémunération. La stabilité de sa rémunération constituait pour lui une attente légitime. Le requérant soutient qu'il peut se prévaloir, de ce fait, d'un droit acquis.

8. Mais, selon la jurisprudence du Tribunal, il n'y a violation d'un droit acquis que lorsque «la modification opérée bouleverse l'économie du contrat d'engagement en portant atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à entrer — ou, ultérieurement, à rester — en service» (voir le jugement 2682, au considérant 6).

En vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, une organisation internationale «a nécessairement le pouvoir de restructurer certains ou la totalité de ses départements ou unités, y compris en supprimant des postes, [...] et en redéployant le personnel» (voir le jugement 2510, au considérant 10). La notion de redéploiement doit s'entendre comme incluant non seulement l'affectation à des postes différents, mais encore la soumission à un mode d'organisation du service continu nouveau ou différent. Il s'ensuit qu'un modèle particulier d'organisation du service, tel que celui qui était en vigueur en l'occurrence, ne peut constituer un droit acquis.

9. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où le nouveau dispositif adopté touchait directement le requérant dans sa situation économique, l'organisation devait veiller, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires, à ce que la mise en œuvre de ce dispositif n'entraîne pas de difficultés financières pour l'intéressé. Le Tribunal estime qu'en limitant à douze mois la durée du versement

* Traduction du greffe.

de l'indemnité dégressive qu'elle avait prévue, l'Organisation n'a pas pleinement respecté ce devoir.

10. Au vu de ce qui précède, la requête doit être admise. Il y a lieu d'annuler tant la décision du 20 juin 2011, confirmant le mémorandum du 2 mars 2011, que celle prise au cours de la présente procédure le 9 mai 2012.

11. Les conclusions de la requête qui tendent à l'obtention d'indemnités pleinement compensatoires «jusqu'au jour où, par le jeu des augmentations barémiques et des promotions, le requérant atteindra la rémunération qui était la sienne au 28/02/2011» ne sauraient toutefois être accueillies.

Une indemnité *ex aequo et bono* doit en effet permettre au requérant de s'adapter à sa nouvelle situation économique. Le paiement pendant deux ans, à compter du 28 février 2011, d'une indemnité correspondant à la somme des montants perçus au titre du travail par roulement, du travail sous astreinte et des heures supplémentaires, déduction faite des montants déjà payés au titre de l'indemnité dégressive, est suffisant à cet égard. Cette indemnité sera calculée sur la moyenne des rémunérations obtenues pendant les années 2008, 2009 et 2010. Elle produira un intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter du 1er mars 2012, date d'entrée en vigueur de la proposition prévoyant les modalités du versement de l'indemnité dégressive.

L'affaire sera donc renvoyée devant Eurocontrol pour le calcul de l'indemnité ainsi définie.

12. Eurocontrol ayant admis à toutes les étapes que des dispositions devaient être prises pour atténuer les répercussions des nouvelles modalités de travail, il n'y a pas lieu d'octroyer des dommages-intérêts pour tort moral.

13. Six collègues du requérant ont déposé une demande d'intervention, ce qu'il leur était loisible de faire pour autant qu'ils se fussent trouvés dans la même situation de droit et de fait que celui-ci (voir le jugement 2985, au considérant 28). Tel est le cas de cinq

d'entre eux dont la défenderesse ne conteste pas le droit d'intervention et qui déclarent s'associer à la requête sans faire valoir une argumentation différente de celle présentée dans celle-ci (voir les jugements 365, 366, à leur considérant 1, et le jugement 1792, au considérant 2). Ces cinq intervenants doivent être mis au bénéfice des droits reconnus ci-dessus par le présent jugement.

La sixième demande d'intervention, présentée par M. S., doit en revanche être rejetée. Il ressort en effet des observations de la défenderesse que son auteur a cessé depuis une dizaine d'années de fournir les prestations qui ont été externalisées et que, par conséquent, sa rémunération n'a subi aucune réduction du fait de leur suppression.

14. Le requérant qui obtient partiellement satisfaction a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 4 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions prises par le Directeur général d'Eurocontrol les 20 juin 2011 et 9 mai 2012 sont annulées.
2. L'Organisation versera au requérant une indemnité et les intérêts y afférents, comme il est dit au considérant 11 ci-dessus.
3. Les cinq intervenants dont les demandes sont accueillies sont déclarés titulaires des droits établis au profit du requérant par le présent jugement, comme indiqué au considérant 13 ci-dessus.
4. L'Organisation versera au requérant la somme de 4 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête, de même que la sixième demande d'intervention, sont rejetés.

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