

## QUATRE-VINGT-QUATORZIÈME SESSION

Jugement n° 2204

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées le 25 juillet 2001 par M<sup>me</sup> N. A., M. V. B., M. J.-C. B., M<sup>me</sup> P. B., M<sup>me</sup> M. C. -- sa deuxième --, M. F.-X. D., M. R. D., M. P.-H. F. -- sa troisième --, M<sup>me</sup> M. L. -- sa troisième --, M<sup>me</sup> V. L., M. M. M., M. E. M., M. D. M., M<sup>me</sup> P. S., M. G. T. -- sa troisième -- et M<sup>me</sup> R. v. C. -- sa troisième;

Vu également les requêtes, elles aussi dirigées contre Eurocontrol, formées par M<sup>me</sup> L. D. et M. J.-M. P. -- sa quatrième -- le 25 juillet 2001;

Vu les réponses de l'Agence datées du 14 novembre, les répliques des requérants du 21 décembre 2001 et les duplications d'Eurocontrol du 12 avril 2002;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers et rejeté les demandes de procédure orale formulées par les requérants;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. L'article 12 de l'annexe IV du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence dispose notamment que :

«Le fonctionnaire qui entre au service de l'Agence après avoir :

- cessé ses activités auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale, ou
- exercé une activité salariée ou non salariée,

a la faculté, si son statut ou son contrat antérieur le lui permet, de faire verser à l'Agence, au moment de sa titularisation, soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat, des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus.»

Sur ce point, les dispositions du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes sont similaires.

Quant à l'article 12 bis de l'annexe IV, il prévoit ce qui suit :

«Pour l'application des dispositions [de l'article 12] relatives aux accords à conclure entre l'Organisation et les régimes de retraite relevant de la législation d'un Etat membre, les dispositions des accords conclus à ce sujet entre les Communautés européennes et un Etat membre de la Communauté, également membre d'EUROCONTROL, seront applicables mutatis mutandis dès leur date d'entrée en vigueur, après notification à EUROCONTROL par l'Etat concerné de l'acceptation formelle de cette procédure.»

Les requérants, qui sont entrés au service d'Eurocontrol entre 1971 et 1995, sont tous affectés à Bruxelles. Avant d'être recrutés par l'Agence, ils travaillaient en Belgique dans différentes sociétés commerciales ou administrations publiques et étaient, de ce fait, soumis au régime de pension belge.

A l'issue d'une procédure judiciaire initialement entamée par la Commission des Communautés européennes, l'Etat belge adopta, le 21 mai 1991, une loi autorisant le transfert des droits à pension, par voie de subrogation légale, pour les fonctionnaires des Communautés. Le 17 février 1997, une nouvelle loi introduisit la possibilité d'étendre, au moyen d'un arrêté royal, l'application des dispositions de la loi du 21 mai 1991 à d'autres institutions de droit

international public.

Par une lettre datée du 3 avril 1997, le Directeur général d'Eurocontrol informa le gouvernement belge que le principe du transfert des droits à pension entre le Royaume de Belgique et l'Agence par voie de subrogation légale était accepté. En août 1997, un projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 21 mai 1991 telle que modifiée fut transmis à Eurocontrol. Par un courrier du directeur des ressources humaines de l'Agence du 5 novembre 1997, le gouvernement fut avisé qu'un groupe de travail, dans lequel siègeraient des représentants des Etats membres, serait créé et chargé d'examiner la situation du régime de pensions du personnel de l'Organisation. Dans son rapport du 10 octobre 1998, ce groupe recommanda le rejet du principe de subrogation légale. Le 1<sup>er</sup> février 2000, le Directeur général écrivit au ministre belge des Affaires sociales et des Pensions que le projet d'arrêté était rejeté, au motif que le Statut de l'Agence prévoit un système de transfert de réserves actuarielles.

Entre le 5 mai et le 15 juin 2000, les requérants demandèrent au Directeur général de prendre une «décision complète, précise et détaillée» concernant le problème du transfert des droits à pension. Le 20 septembre, le directeur des ressources humaines envoya à chacun d'eux un mémorandum les informant que leur demande n'était pas fondée en droit. Entre le 27 novembre et le 11 décembre 2000, les intéressés adressèrent des réclamations au Directeur général. Saisie de l'affaire, la Commission paritaire des litiges recommanda, dans un avis rendu lors de sa séance du 27 mars 2001, le rejet des réclamations pour défaut de fondement. Par mémorandum du 20 avril 2001, qui constitue la décision attaquée, le directeur des ressources humaines, par délégation du Directeur général, fit savoir aux requérants que leurs réclamations étaient rejetées.

Entre-temps, le 6 novembre 2000, un fonctionnaire se trouvant dans une situation similaire à celle des requérants assigna l'Etat belge à comparaître devant le Tribunal de première instance de Liège, afin d'obtenir sa condamnation pour non-adoption d'un arrêté royal destiné à étendre à l'Agence le bénéfice de la loi du 21 mai 1991. Les requérants sont intervenants dans cette affaire. A la date de dépôt des requêtes, aucun arrêté royal autorisant le transfert des droits à pension en faveur des fonctionnaires d'Eurocontrol n'avait été adopté.

B. Pour unique moyen, les requérants invoquent la violation du devoir d'assistance et de sollicitude résultant de l'article 24 du Statut. Selon eux, Eurocontrol doit prendre toutes les mesures appropriées en vue de mettre fin à la situation de carence et de blocage à laquelle ils sont confrontés. S'appuyant sur un arrêt par lequel la Cour de justice des Communautés européennes a annulé une décision de la Commission des Communautés européennes au motif qu'elle avait manqué à son devoir d'assistance vis-à-vis de fonctionnaires se trouvant dans une situation similaire à la leur, ils réclament l'assistance technique, juridique et financière de l'Agence dans le cadre de la procédure devant le Tribunal de première instance de Liège. Ils soupçonnent l'Agence de ne pas avoir pris les contacts nécessaires auprès des autorités belges.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de condamner Eurocontrol aux dépens.

C. Dans ses réponses, la défenderesse souligne qu'à deux exceptions près, les requérants ont moins de cinquante-cinq ans. De ce fait, ils ont encore plusieurs années devant eux avant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Etant donné que rien ne permet de supposer qu'aucun accord n'interviendra à moyen terme entre l'Etat belge et Eurocontrol au sujet du transfert des droits à pension, la défenderesse invite le Tribunal à examiner la recevabilité des requêtes au regard de l'intérêt pour agir des requérants.

L'Agence explique que, contrairement aux dispositions du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, celles du Statut administratif du personnel permanent d'Eurocontrol ne sont pas directement applicables aux Etats. Ainsi, l'article 12 de l'annexe IV ne crée pas un droit au transfert des droits à pension. La condition «si [le] statut ou [le] contrat antérieur le [...] permet» doit être entendue au sens large, c'est-à-dire que le transfert ne sera possible «que si les autorités nationales compétentes l'ont prévu ou l'autorisent». En l'absence d'accord avec l'Etat belge, les requérants ne possèdent aucun droit au transfert. En conséquence, la jurisprudence qu'ils citent n'est pas transposable au cas d'espèce, et ils ne sauraient demander la mise en œuvre du devoir d'assistance prévu à l'article 24.

La défenderesse indique que le régime de subrogation légale induit un surcoût pour les organisations et que les Communautés européennes cherchent d'ailleurs à en obtenir la suppression. Ce système de transfert n'étant en outre pas conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 12 de l'annexe IV du Statut, elle était en droit de le refuser.

L'Agence qualifie de «paradoxale» la position des requérants étant donné qu'ils lui réclament son assistance pour

obtenir l'adoption par l'Etat belge d'un arrêté royal qu'elle refuse. La publication d'un arrêté qui n'aurait pas été accepté par Eurocontrol pourrait entraîner la baisse des prestations ou une augmentation des cotisations comme conséquence de l'alourdissement du financement déjà problématique des pensions. La défenderesse estime qu'il ne saurait lui être reproché une carence ou une absence de sollicitude : elle a fait le nécessaire pour obtenir un accord avec les autorités belges mais, à la différence des Communautés européennes, elle ne possède pas de dispositions statutaires permettant d'imposer à ses Etats membres l'acceptation d'un transfert des droits à pension s'ils ne le désirent pas. Elle s'efforce de concilier les intérêts de son personnel et l'équilibre financier de son régime de pension. Elle souligne qu'un nouveau système de transfert, conforme au Statut, devrait prochainement faire l'objet d'une loi destinée à amender ou à remplacer celle du 21 mai 1991.

D. Dans leurs répliques, les requérants font valoir que les remarques que la défenderesse a formulées au titre de la recevabilité ne sont pas pertinentes. Leur intérêt pour agir ne fait aucun doute et ne saurait être affecté par des conditions d'âge. Ils ont un intérêt légitime à obtenir l'assistance technique, juridique et financière de l'Agence afin d'anticiper au mieux, sur le plan financier, l'évolution de leur carrière.

Ils estiment que l'article 24 doit être interprété de manière extensive et que rien ne permet d'exiger un lien avec une quelconque disposition statutaire directement applicable. Retenir le raisonnement d'Eurocontrol reviendrait à priver l'article en question de tout effet utile. Selon eux, l'Agence n'a pas agi avec suffisamment de rapidité dans cette affaire qui dure depuis plusieurs années et elle ne leur a prodigué aucune assistance véritable.

E. Dans ses dupliques, la défenderesse maintient ses observations au sujet de la recevabilité des requêtes. Sur le fond, elle rappelle que, même si elle ne peut prêter aux requérants l'assistance qu'ils réclament, elle se soucie du problème de transfert des droits à pension. Les griefs relatifs à sa prétendue inaction ne sont pas fondés. Les intérêts matériels immédiats des requérants ne lui paraissent pas menacés par le fait que ledit transfert ne soit pas encore possible aujourd'hui.

#### CONSIDÈRE :

1. Par deux requêtes séparées, dix-huit agents d'Eurocontrol défèrent au Tribunal de céans des décisions du Directeur général de l'Agence du 20 avril 2001 rejetant, conformément à un avis rendu par la Commission paritaire des litiges lors de sa séance du 27 mars 2001, les réclamations dirigées contre des décisions du 20 septembre 2000 qui avaient écarté leurs demandes concernant le transfert de leurs droits à pension. Dès lors qu'elles trouvent leur origine dans les mêmes faits et posent les mêmes problèmes, ces deux requêtes doivent être jointes, ainsi d'ailleurs que le demandent les parties.

2. Le litige est né dans les conditions suivantes : avant d'entrer au service d'Eurocontrol, tous les requérants travaillaient en Belgique dans différentes sociétés commerciales ou administrations publiques et ont été, de ce fait, soumis au régime de pension belge. Ils ont sollicité le bénéfice de l'article 12 de l'annexe IV du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence, cité sous A. Ne pouvant obtenir le transfert des droits à pension dont ils entendaient se prévaloir faute d'accord entre Eurocontrol et le gouvernement belge, alors qu'à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 février 1990 la situation avait pu être réglée pour les fonctionnaires des Communautés européennes, les intéressés entreprirent une double action. D'une part, ils adressèrent le 3 mai 2000 une mise en demeure au ministre belge des Affaires sociales et des Pensions lui demandant de prendre toute mesure appropriée afin de permettre aux agents d'Eurocontrol de transférer leurs droits à pension. Le 6 novembre 2000, un fonctionnaire se trouvant dans une situation similaire à celle des requérants assigna l'Etat belge devant le Tribunal de première instance de Liège, et quatre-vingt-dix-huit fonctionnaires, dont les requérants, introduisirent une «requête en intervention volontaire» à l'appui de cette instance. D'autre part, au cours des mois de mai et juin 2000, les requérants, invoquant l'article 92, paragraphe 1, du Statut, demandèrent au Directeur général de prendre des mesures en vue de «mettre fin à la situation de carence et de blocage affectant la faculté et le droit d'obtenir le transfert des droits à pension». Ils lui demandaient également de «mettre tout en œuvre pour obtenir les accords éventuellement nécessaires auprès de l'Etat belge et des régimes de pension concernés», de prendre «tous les contacts appropriés à ce sujet et [de] prendre des initiatives de manière proactive», d'échanger toutes les informations pertinentes avec les autorités belges, de calculer pour chacun l'équivalent actuariel de ses droits à pension et de leur communiquer les résultats de ce calcul.

3. A ces demandes, le directeur des ressources humaines répondit, le 20 septembre 2000, que le Directeur général

était conscient de l'importance du problème soulevé. Il souhaitait donner aux intéressés tous les éléments d'information concernant cette question et leur indiquait que, contrairement à ce qu'ils pensaient, ils n'étaient pas dans une position statutaire analogue à celle des fonctionnaires des Communautés européennes et ne pouvaient se prévaloir d'un droit opposable aux Etats membres. Ces Etats, et notamment la Belgique, restent libres de permettre ou non le transfert des droits à pension. Au demeurant, l'article 12 de l'annexe IV du Statut de l'Agence prévoit que le transfert des droits à pension doit être réalisé par le versement sous forme de capital, au moment du transfert, de l'équivalent actuariel des droits à pension acquis sous le précédent régime, alors que la loi belge, dont il a été fait application aux fonctionnaires des Communautés européennes, prévoit le versement chaque mois à l'institution européenne de la mensualité de pension due à l'ancien fonctionnaire belge. Ce système, dit de la subrogation légale, n'était pas compatible avec la règle fixée à l'article 12, mais des négociations étaient en cours pour trouver un accord avec les autorités belges.

4. Cette réponse ne donna pas satisfaction aux requérants. Ceux-ci, entre le 27 novembre et le 11 décembre 2000, présentèrent au Directeur général des réclamations au titre de l'article 92, paragraphe 2, du Statut, affirmant que le Statut était bien opposable aux Etats membres, que le transfert des droits était juridiquement possible, et même obligatoire, et que l'Agence avait fait preuve de carence dans la défense des intérêts de ses agents et avait manqué à son devoir d'assistance, de protection et de sollicitude résultant de l'article 24 du Statut.

5. Saisie de ces réclamations, la Commission paritaire des litiges, dans son avis rendu lors de sa séance du 27 mars 2001, recommanda au Directeur général de les rejeter, ce qui fut fait par les décisions du 20 avril 2001 dont les requérants demandent l'annulation.

6. La défenderesse émet des doutes sur l'intérêt pour agir de la plupart des requérants qui sont encore éloignés de l'âge de la retraite, mais paraît admettre que pour l'un d'entre eux, né en septembre 1943, et pour une autre, née en juin 1945, cette fin de non-recevoir peut sembler moins justifiée. En réalité, quel que soit leur âge, tous les requérants ont un intérêt évident à connaître le plus rapidement possible les conditions dans lesquelles les droits à pension qu'ils détiennent au titre de leurs activités antérieures à leur recrutement à Eurocontrol pourraient être transférés dans leur nouveau régime de pensions. Et il importe peu de savoir, au stade de la recevabilité des requêtes, si les intéressés ont un droit objectif à ce transfert, ce que nie la défenderesse. Quelle que soit l'issue du litige, ils ont intérêt à ce que leur argumentation soit prise en considération. Les requêtes sont donc toutes recevables.

7. Les arguments échangés entre les parties sur l'étendue des droits dont disposeraient les requérants pour obtenir le transfert de leurs droits à pension sont en grande partie inopérants. Certes, il résulte de la comparaison des textes applicables que la situation juridique des agents d'Eurocontrol n'est pas en tous points identique à celle des fonctionnaires des Communautés européennes. De même, il est clair que, compte tenu de la rédaction des articles 12 et 12 *bis* du Statut, les agents qui ont la faculté de faire verser à l'Agence l'équivalent actuariel ou le forfait de rachat de leurs droits à pension précédemment acquis, si leur statut ou leur contrat antérieur le leur permet, ne peuvent obtenir satisfaction que si la législation nationale applicable à leur précédent emploi autorise ce transfert. Or la loi belge du 17 février 1997 prévoit bien que les dispositions de celle du 21 mai 1991, qui autorise le transfert des droits à pension par voie de subrogation légale pour les fonctionnaires des Communautés, peuvent être étendues à d'autres institutions de droit international public, mais cette extension est subordonnée à l'existence d'un arrêté royal qui n'a pas été adopté. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne aux dispositions statutaires invoquées par les requérants, la solution au problème passe nécessairement par l'accord des autorités belges. La seule question est donc celle de savoir si l'Agence a été suffisamment diligente dans les négociations conduites avec le gouvernement belge et s'est ainsi acquittée de son devoir d'assistance et de sollicitude résultant tant de l'article 24 du Statut du personnel que des principes généraux du droit de la fonction publique internationale.

8. Les requérants estiment que tel n'est pas le cas et ils reprochent notamment à la défenderesse de ne pas avoir pris en compte, après les avoir pourtant acceptées en avril 1997, les propositions des autorités belges tendant à ce que le système de la subrogation légale soit appliqué aux agents d'Eurocontrol comme il l'est aux fonctionnaires des Communautés européennes.

Ils considèrent qu'il y a eu carence de la part de l'Agence qui, selon des déclarations faites par les autorités belges en mai 2000, n'aurait pas repris contact avec le ministère belge des Affaires sociales et des Pensions après sa lettre du 5 novembre 1997 dans laquelle elle accusait réception du projet d'arrêté royal. Dans cette lettre adressée par le directeur des ressources humaines aux autorités belges, il avait été indiqué que l'Agence avait décidé de créer un groupe de travail d'experts nationaux chargé notamment d'examiner la question du transfert des droits à pension. Le

signataire de cette lettre concluait : «Je ne manquerai pas de vous tenir informé des résultats des travaux de ce groupe, auquel la Belgique a été invitée à participer.»

Le groupe de travail rendit son rapport le 10 octobre 1998. Il préconisait le rejet de la proposition belge, considérant qu'elle entraînerait pour le budget de l'Agence un surcoût dont 97 pour cent seraient à la charge des Etats membres, à l'exception de la Belgique. Ces conclusions furent adoptées par le Conseil provisoire de l'Agence lors de sa session des 12 et 13 novembre 1998. Le représentant de la Belgique au Conseil provisoire d'Eurocontrol fut chargé d'en informer le ministre belge compétent et d'entreprendre une procédure de conciliation qui n'aboutit pas, ainsi qu'en témoigne une lettre du 8 janvier 1999. Des négociations paraissent s'être poursuivies au cours de l'année 1999. L'Agence ayant appris que les autorités belges étudiaient la possibilité de revoir le principe de subrogation légale qui embarrassait Eurocontrol, le Directeur général adressa, le 1<sup>er</sup> février 2000, une lettre au ministre belge des Affaires sociales et des Pensions lui demandant de lui faire part de ses intentions.

9. Cette lettre de rappel montre que l'on ne peut reprocher à l'Agence son inaction dans une négociation difficile. La défenderesse expose très clairement les raisons pour lesquelles le système de la subrogation légale, trop coûteux pour Eurocontrol et contraire aux dispositions de l'article 12 susmentionné du Statut, n'a pas été jugé comme étant dans l'intérêt de l'Agence, après le rapport du groupe de travail et la décision du Conseil provisoire d'Eurocontrol. Depuis la lettre du 1<sup>er</sup> février 2000, des négociations se sont poursuivies avec les autorités belges. Eurocontrol a eu confirmation que des discussions étaient en cours entre la Belgique et les Communautés européennes en vue du remplacement éventuel du principe de la subrogation légale par un transfert de la valeur du rachat des annuités de pension, et qu'un nouveau projet de loi devait être soumis au Conseil d'Etat, puis au Parlement belge. Par une note au personnel du 26 mars 2002, les agents d'Eurocontrol ont été informés de l'évolution de ces discussions et du fait que, «si les délais de ratification [...] sont respectés, dès janvier 2003 [la Direction des ressources humaines] pourra mettre en œuvre la procédure de transfert avec la Belgique».

10. Quelle que soit l'issue de ces discussions, le Tribunal estime qu'en l'état actuel des choses, la défenderesse n'a pas failli à son devoir d'assistance et de sollicitude ni fait preuve de carence. On ne saurait lui reprocher d'avoir refusé une solution qui était contraire à ses intérêts et qui était remise en cause par les Communautés européennes et, jusqu'à présent, aucun des requérants n'a eu à supporter les conséquences sur ses droits à pension de l'absence d'une solution satisfaisante qui nécessite de toute évidence l'accord des autorités belges.

11. Les conclusions à fin d'annulation ne pouvant être accueillies, les conclusions tendant à l'allocation de dépens doivent également être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 13 novembre 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

