

De la Réclamation vers le Recours concernant l'adaptation des rémunérations et pensions. En 2011 0,0 % et en 2012 0,8 %.

Publié dans le VOX 99

Comme suite à l'appel de l'AIACE, plus de 450 réclamations ont été introduites auprès des « Autorités investies du Pouvoir de Nomination (AIPN) » des institutions d'origines de nos collègues pensionnés. À cela s'ajoutent de très nombreuses réclamations introduites par les actifs à la suite de l'appel des organisations syndicales.

Comme première institution, la Commission, le 1^{er} octobre 2014, a répondu de manière négative à cette réclamation. Il ne fallait pas s'attendre que l'AIPN de la Commission nous donne raison. Elle ne pouvait pas modifier la décision du Conseil et du Parlement, décision à la prise de laquelle elle a participé en dépit de sa position initiale contraire. Elle aurait pu ne pas répondre, mais le « Tribunal de la Fonction publique européenne » n'apprécie pas les recours fondés sur une non-réponse des institutions (la non-réponse après quatre mois vaut rejet de la réclamation).

À partir de la date de cette réponse, ceux qui ont adressé leur réclamation à la Commission ont un délai de trois mois pour introduire un recours contre la Commission devant le Tribunal. Pour ceux qui ont introduit leur réclamation auprès des autres institutions, le délai dépend de la date de leur réponse éventuelle. S'il n'y a pas de réponse des autres institutions, il y a rejet implicite quatre mois après l'introduction de la réclamation et le délai de trois mois pour l'introduction du recours contre ces institutions commence à courir à partir de cette date.

Lors du Conseil d'administration de l'AIACE des 21 et 22 octobre 2014, l'AIACE a décidé de soutenir, en commun avec les syndicats, les recours à adresser contre les différentes institutions.

Un « Groupe de pilotage des recours » constitué par les représentants des syndicats et des anciens a retenu le principe que les frais de ces recours seraient répartis en fonction du nombre des populations représentées (un tiers pour les anciens et deux tiers pour les actifs). Un premier recours sera adressé contre la Commission, les recours contre le Conseil et probablement le Parlement suivraient en fonction des délais.

Pour limiter les frais administratifs, les avocats nous ont conseillé d'introduire par institution un recours individuel par modèle de réclamation utilisé. De cette manière, tous les arguments des différents modèles de réclamation seraient couverts. Pour le recours contre la Commission on aboutirait probablement à sept recours dont trois pour les anciens y compris deux pour l'AIACE et quatre pour les syndicats. Il est évident que chaque personne qui a introduit une réclamation a le droit d'introduire son propre recours individuel. Toutefois pour des raisons pratiques et de coûts il sera indiqué de faire confiance à la procédure proposée par les avocats.

Concernant notamment les arguments économiques à faire valoir dans ces recours, nous avons remis aux avocats un document de travail dont les extraits sont repris ci-après

Les Méthodes, la Clause d'exception et la « Crise » des années 2009 à 2012

Extraits d'un document de travail remis aux avocats.

1) Les Méthodes et le principe du parallélisme

Les six Méthodes d'adaptation des rémunérations et pensions en vigueur depuis 1972 étaient fondées sur « le principe du parallélisme ». Ceci signifie que l'évolution du pouvoir d'achat du Service public européen (SPE) devrait suivre en plus ou en moins l'évolution moyenne du pouvoir d'achat dans les services publics centraux dans les pays membres. Les modes de calcul ont été raffinés en cours de route. Toutefois, depuis la troisième Méthode 1981-1990, l'indicateur spécifique net mesure l'évolution réelle (moins l'inflation) et nette (après impôt) en moyenne des pays membres. Ce pourcentage d'évolution du pouvoir d'achat est appliqué en plus ou en moins aux rémunérations et pensions du Service public européen (SPE). En y ajoutant le taux d'inflation à Bruxelles (ou en Belgique), on arrive à l'évolution nominale des rémunérations et pensions du SPE.

De cette manière, la Méthode donne la garantie qu'elle prend en considération l'évolution de la situation économique et sociale dans l'UE dans la même mesure que les pays membres l'ont prise en considération pour leurs propres services publics centraux.

Toutefois, il y a un certain décalage temporel technique entre les évolutions au plan national et leur application au SPE à travers la Méthode. Dans un mouvement conjoncturel normal, ces décalages n'affectent pas le principe du parallélisme : à terme, les évolutions restent parallèles ! Une « clause d'exception » ne serait pas indispensable.

2) Les Méthodes et la clause d'exception

Depuis la troisième Méthode introduite en 1981 les Méthodes étaient conclues pour une période relativement longue (en principe pour dix ans), avec un prélèvement qui est devenu le prix de la Méthode, sans clause de résiliation, mais avec une « clause d'exception » pour le cas d'évolutions particulièrement graves et soudaines que la Méthode ne pouvait pas refléter de manière suffisamment rapide. Jusqu'en 2010 cette clause n'a jamais dû ou (pu) être appliquée.

La cinquième Méthode, également à durée déterminée de 2004 à 2012 et sans clause de résiliation, réintroduisait un nouveau prélèvement pour la même durée comme « prix de la Méthode ». Dans son article 10, elle comportait de nouveau une clause d'exception similaire aux précédentes, à déclencher par une proposition de la Commission à décider par le Conseil, suite à une évaluation à la lumière de données objectives fournies par la Commission. Toutefois, depuis le Traité de Lisbonne, la décision devait être prise par le Parlement et par le Conseil en codécision selon la procédure de l'article 336 TFUE (*Règlement NR 1080/2010, JO 311 du 26.11.2010*).

Chapitre 5 de la Méthode

Clause d'exception (version 26.11.2010)

Article 10

« En cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée à l'intérieur de l'Union, évaluée à la lumière des données objectives fournies à cet égard par la Commission, celle-ci présente des propositions au Parlement européen et au Conseil, qui statuent selon la procédure prévue à l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Déjà en 2009, le Conseil avait essayé d'appliquer cette clause d'exception à sa propre initiative sans proposition de la Commission. Après un recours de la Commission, la Méthode a dû être appliquée correctement (*cf. arrêt de la Cour du 24 novembre 2010*). Par la suite, le Conseil a fait des demandes et déclarations visant l'application de la clause dans les années suivantes. La Commission a présenté plusieurs rapports montrant que la clause ne s'appliquait pas. Néanmoins, en 2011 et en 2012, le Conseil a refusé d'appliquer la Méthode et la Commission a réagi en introduisant plusieurs recours. Le 19 novembre 2013, la Cour de justice a rendu son arrêt dans l'affaire C-63/12, Commission/Conseil, concernant le refus d'application de la Méthode pour 2011. La Cour a jugé qu'il « appartient au Conseil d'évaluer les données objectives fournies par la Commission, afin de constater s'il existe ou non une telle détérioration grave et soudaine permettant d'écarter la méthode "normale" d'adaptation annuelle des rémunérations et des

pensions comme prévu à l'article 3 de l'annexe XI du Statut et de déclencher la procédure prévue à l'article 10 de cette annexe, afin que le Conseil puisse statuer ensemble avec le Parlement sur les mesures appropriées proposées par la Commission dans une telle situation de crise ».

Il y a lieu de souligner que l'arrêt de la Cour ne concernait que la procédure de décision sans faire une appréciation de fond quant à la question de savoir si l'évaluation des données objectives devait conduire effectivement à l'application la clause d'exception.

En effet, la Méthode depuis 2010 et en 2011 et 2012 reflétait bien la crise (la récession) de 2009. Cet aspect crucial n'a pas été pris en compte dans l'évaluation du Conseil (cf. ci-après). En outre, compte tenu de la marge d'appréciation que la Cour a attribuée à la Commission pour sa nouvelle proposition après l'arrêt du 19 novembre 2013, celle-ci aurait pu faire une proposition du type suivant : maintien à terme du pourcentage résultant de la Méthode pour 2011 et 2012 et déplacement éventuel de la date d'effet pour tenir compte de l'application de la clause d'exception. Une telle proposition aurait été en analogie à la sixième Méthode (applicable à partir de 2015) retenue dans la révision du Statut de 2014. Cette possibilité a été prise favorablement en considération par les représentants de la Commission lors de la concertation du 2 décembre 2013. Toutefois, lors de la concertation du 9 décembre 2013, la Commission a annoncé qu'elle proposerait 0,9 % pour 2011 et pour 2012 (l'arrêt de la Cour ne concernait que l'année 2011 !). Ces chiffres sont purement arbitraires (ils ont été choisis parce que l'on supposait qu'ils aient une chance d'être acceptés – ce qui n'était pas le cas en fin de compte !), ils étaient sans relation avec les « données objectives » que la Commission avait présentées au Conseil et ils ne tenaient pas compte du fait que la Méthode avait déjà reflété la situation économique et sociale !

3) **La justification d'une clause d'exception.**

Il y a lieu de souligner encore une fois que la Méthode reflète, certes avec un certain décalage, l'évolution de la situation économique et sociale dans l'UE (ou dans les pays membres de l'échantillon retenu) dans la même mesure que ces pays membres l'ont pris en considération pour leurs propres services publics centraux. Si l'on accepte « le principe du parallélisme », une clause d'exception ne devrait pas être nécessaire.

Toutefois dans le cas d'une « crise » (il faudrait mieux dire d'une « récession ») **grave et soudaine**, l'évolution salariale ne s'ajuste qu'avec un certain retard à la situation économique. Le besoin d'une flexibilité de l'évolution salariale face à une récession existe aussi au plan national. Si l'on applique une telle flexibilité au plan national, elle se répercute avec un certain décalage via la Méthode sur l'évolution des rémunérations du SPE. Si la crise (la récession) est **grave et soudaine**, il pourrait être opportun d'agir simultanément au plan national et à celui du Service public européen, mais de telles mesures aux deux niveaux n'ont jamais été prises.

En outre, compte tenu du double décalage, celui de l'évolution salariale au plan national au moment d'une récession et celui, inhérent à la Méthode, qui se cumulent, peut se présenter la situation où une adaptation significativement positive justifiée par la Méthode devrait intervenir, à un moment où l'opinion publique est devenue pleinement consciente de la crise (de la récession). Dans ce cas, il y a une pression politique pour appliquer la clause d'exception, bien que la Méthode reflète bien ce qui s'est produit 6 à 18 mois plus tôt au plan national.

Cette situation ressemble à celle de 2009 où l'adaptation annuelle fondée sur la Méthode était sensiblement positive (pouvoir d'achat +2,7 %, adaptation nominale +3,6 %), mais où la décision devait intervenir en décembre 2009, à un moment où l'opinion publique était pleinement consciente de la grave récession dans l'UE (PIB -4,4 %). Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut, le Conseil a, à l'époque, essayé d'appliquer la clause d'exception de sa propre initiative sans proposition de la Commission. Le recours de la Commission a été gagné par l'arrêt du 24 novembre 2010.

Cet exemple montre bien que la clause d'exception correspond essentiellement à un besoin politique et psychologique de pouvoir agir au niveau du SPE, même si l'évolution au plan national, compte tenu du « principe du parallélisme », ne le justifie pas. À cela s'ajoute l'intention de certaines délégations au Conseil d'utiliser chaque occasion qui se présente pour

essayer de diminuer le niveau relatif des rémunérations du SPE et ceci en contradiction avec le principe du parallélisme consacré par toutes les Méthodes depuis 1972.

L'application de la clause pour les années 2011 et 2012 doit être examinée sous l'aspect d'un respect strict des critères. Il doit y avoir **une détérioration grave** de la situation économique, sinon la question de son application ne se pose pas. **En plus et simultanément, la détérioration doit être soudaine de sorte que la Méthode ne peut pas la refléter dans un délai raisonnable.**

Il a été déjà souligné que l'arrêt de la Cour du 19 novembre 2013 ajoute, de manière surprenante et contre l'avis de l'avocat général (et évidemment de la Commission), la possibilité pour le Conseil d'évaluer lui-même « les données objectives » fournies par la Commission pour savoir si la clause d'exception peut être appliquée ou non.

Étant donné que la Cour, dans cet arrêt, ne s'est pas prononcée sur le fond, mais uniquement sur la procédure, il y a lieu d'examiner également si cette « évaluation des données objectives » par le Conseil a été faite correctement !

4) **La « crise » des années 2009 à 2012 et l'application de la clause d'exception en 2011 et 2012**

La récession de 2009 était la plus grave que l'UE a vécu depuis son existence (le PIB a diminué de 4,4 % en 2009 !). Elle a été déclenchée essentiellement par la crise financière en provenance des États-Unis, mais elle a révélé également des situations intenable en Europe. Déjà en 2008, la croissance du PIB (+0,5 % contre +3,1 % en 2007) s'est ralentie. On s'attendait à une récession en 2009, mais sa profondeur n'a pas été entièrement prévue. Donc, en 2009, il y avait, certes, une crise « grave », mais on peut s'interroger si elle était vraiment « soudaine ». De toute manière, la clause d'exception n'a pas pu être appliquée en 2009 (confirmé par la Cour de Justice, dans son arrêt du 24 novembre 2010).

En 2010, il y avait une reprise économique (PIB +2,1 %), mais l'évolution salariale reflétait la récession de 2009 (indicateur spécifique du pouvoir d'achat -2,2 %). Compte tenu de la faible augmentation des rémunérations nominales (+0,1 %) qui résultait de la Méthode, le Conseil n'a pas insisté sur l'application de la clause d'exception pour cette année.

En 2011, la croissance positive s'est poursuivie (PIB +1,7 %), mais l'évolution salariale continuait à refléter la récession de 2009 (-1,8 % en ce qui concerne l'indicateur spécifique du pouvoir d'achat, l'adaptation nominale aurait été, selon la Méthode +1,7 %). L'économie de l'UE continuait à se redresser et la « crise » **n'était certainement pas « soudaine »** !

En 2012, il y avait de nouveau une très légère récession (PIB -0,4 %), et l'ajustement salarial, suite à la récession de 2009, se poursuivait (indicateur spécifique -1,1 %, l'adaptation nominale aurait été également 1,7 % selon la Méthode). **Pour 2012, on ne peut pas parler d'une crise grave et encore moins d'une crise soudaine. En outre, une crise ne peut pas être soudaine à la fois en 2011 et 2012 !** Si la nouvelle (sixième) Méthode avait déjà été applicable en 2012, ni la clause de modération, ni la clause d'exception (*art. 10 et 11 de la nouvelle annexe XI*) n'auraient été applicables (la variation de l'indicateur spécifique étant inférieure à 2 % et négative) !

En 2013 et en 2014, la nouvelle et 6e Méthode ne s'appliquait pas encore et, en liaison avec la révision du Statut, les rémunérations et pensions sont restées bloquées. Il en résulte une nouvelle perte de pouvoir d'achat de 1,5 % en 2013 et de 0,9 % en 2014.

La perte de pouvoir d'achat totale entre 2010 et 2014 s'élève ainsi à environ 10 % !

Il reste également à examiner de plus près la manière avec laquelle la Commission ainsi que le Conseil et le Parlement ont motivé les décisions du 16 avril 2014 concernant l'année 2011 (0,0 %) et 2012 (0,8 %). À cela s'ajoute l'absence complète d'information et de dialogue après

le 9 décembre 2013 pendant les longues négociations difficiles entre Commission, Conseil et Parlement jusqu'à la préparation finale de la prise de décision au niveau du COREPER en mars 2014.

Ludwig SCHUBERT