



RECOURS REJETÉ

Ludwig Schubert et alias contre Commission. Affaire T-530/16¹

Parties intervenantes : Conseil de l'UE et Parlement européen

Si le recours en question avait suscité, chez les requérants et parmi le personnel des institutions, un certain optimisme, c'est notamment à cause du déroulement de l'audition au Tribunal de Luxembourg le 21 février 2018.

Par Erik Halskov

Lors de cette audition, notre défunt collègue Ludwig Schubert avait été appelé à témoigner par le Président du Tribunal pour fournir des explications exhaustives et approfondies sur l'évolution économique dans l'Union européenne pour la période 2009 – 2014 ; l'accent était mis sur les années 2011 et 2012 au cours desquelles l'article 10 (clause d'exception de l'annexe XI du statut en vigueur à l'époque) avait été invoqué avec comme résultat, pour l'adaptation des rémunérations et pensions : 0 % pour 2011, et 0,8 % pour 2012.

Le point de départ des requérants était clairement que, si le Conseil peut seul décider d'appliquer l'article 10, il doit néanmoins motiver une telle décision en la fondant sur des données objectives fournies par la Commission : il faut établir, pour la période de référence, *une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale dans l'UE*. Il ne pouvait donc pas être considéré comme suffisant de faire référence, dans des termes généraux pris dans les journaux, à la « crise », terme qui ne figure d'ailleurs pas dans le Statut.

Dans son cours magistral devant les juges et l'audience, Ludwig Schubert fait notamment la démonstration que, si l'UE a connu en 2009 une récession importante de son PIB (Produit intérieur brut), la situation a déjà commencé à se stabiliser à partir de 2010 et le redressement s'est poursuivi dans les années 2011 et 2012. On pouvait donc conclure qu'il n'y avait en aucun cas une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale, ni en 2011 ni en 2012, mais un ajustement classique après la récession de 2009. L'ensemble des éléments présentés par Ludwig Schubert se trouvent repris dans son rapport publié au VOX 109.

Les arguments avancés par nos avocats et, surtout, par Ludwig Schubert ont conduit les juges à questionner de manière intense le représentant du Conseil, notamment sur la possibilité d'une interprétation exagérée par le Conseil de son pouvoir d'appréciation en matière de clause d'exception. Toutefois, lors de la formulation de l'arrêt, publié le 13 décembre 2018, une interprétation très large du pouvoir d'appréciation du Conseil en matière de clause d'exception a prévalu, notamment sur la base de l'arrêt de la Cour du 19 novembre 2013 (affaire C-63/12), cité pas moins de 41 fois en 22 pages. L'arrêt du 19 novembre 2013 fait donc figure de jurisprudence par excellence en matière de pouvoir d'appréciation du Conseil. Voir l'analyse de Pierre Blanchard sur l'ensemble des éléments de l'arrêt.

Que le recours ait été rejeté est naturellement décevant, mais probablement prévisible, vu les enjeux notamment en termes budgétaires. Toutefois, il y a lieu de se réjouir que le fameux

¹<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=209011&text=&doclang=FR&part=1&occ=first&mode=LST&pageIndex=0&cid=11791604>

article 10, clause d'exception, ne figure plus dans notre Statut, remplacé par une clause de modération et d'exception (art.10 à 12 de l'annexe XI du statut² qui se fonde sur des données objectives vérifiables. De plus, le Conseil et le PE n'interviennent plus directement dans le processus de décision sur l'actualisation des rémunérations et pensions, mais sont informés de la proposition de la Commission basée sur un rapport d'EUROSTAT. La décision est prise par la Commission selon la délégation de pouvoir³. Enfin, les dispositions de l'art 66 bis et de l'annexe XI du statut sont applicables jusqu'au 31/12/2023 et le restent provisoirement après cette date, faute d'adoption par le Parlement et le Conseil d'un nouveau règlement⁴.

Dans les circonstances, et au vu de ce que recommande notre avocat Christophe Bernard-Glanz, il ne devrait pas être envisagé d'aller en pourvoi.

Voir ci-après l'analyse succincte de l'arrêt

² RÈGLEMENT (UE, EURATOM) N° 1023/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 22 octobre 2013

³ Considérant 36 du statut : Afin d'atteindre les objectifs exposés dans le statut, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne certains aspects des conditions de travail. Il convient que, lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, la Commission veille à ce que les documents pertinents soient transmis simultanément, en temps utile et de façon appropriée, au Parlement européen et au Conseil.

⁴ Tant que le Parlement européen et le Conseil n'ont pas adopté de règlement sur la base d'une proposition de la Commission, la présente annexe et l'article 66 *bis* du statut continuent de s'appliquer à titre provisoire au-delà des dates d'expiration prévues au paragraphe 1 du présent article et à l'article 66 *bis* du statut.

ANALYSE SUCCINCTE DE¹ L'ARRÊT DU TRIBUNAL

DANS L'AFFAIRE T- 530/16,

(Sixième chambre, le 13 décembre 2018)

« Fonction publique – Rémunération – Adaptation annuelle des rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents – Règlements (UE) nos 422/2014 et 423/2014 – Adaptations des salaires et pensions pour les années 2011 et 2012 – Obligation de motivation – Proportionnalité – Confiance légitime – Règles relatives au dialogue social »

Ludwig Schubert, ancien fonctionnaire de la Commission européenne, et les autres fonctionnaires et agent temporaire de la Commission européenne dont les noms figurent en annexe², parties requérantes,

Contre

Commission européenne, partie défenderesse, soutenue par le **Parlement européen**, le **Conseil de l'Union européenne**, parties intervenantes.

INTRODUCTION

Pendant 45 ans (depuis 1973) la Méthode a largement rempli son rôle, sur la base du parallélisme de l'évolution de nos rémunérations et pensions avec la moyenne pondérée des rémunérations des fonctions publiques d'une sélection d'États membres représentatifs. Pour arriver à la 6^e Méthode, elle a passé l'examen de dizaines de rapports d'analyse demandés le plus souvent par le Conseil, affronté les multiples décisions des législateurs, résisté aux nombreux changements du statut, notamment en 2004 et 2014, traduit avec succès les retombées sur le SPE des crises économiques et sociales les plus graves européennes, voire mondiales, elle est même sortie indemne, voire renforcée par les arrêts de divers recours. Chaque fois la Commission est intervenue pour la défendre, sauf pour son application en 2011 et 2012 où le Conseil soutenu par le Parlement ont décidé, trois ans après la crise financière des « Subprimes », d'imposer pour la première fois l'application de la fameuse clause d'exception (article 10 de l'annexe XI du Statut).

Compte tenu de la longue histoire et des performances de la Méthode dans toutes les situations que l'UE a connues depuis les années 70, les spécialistes, dont, Ludwig Schubert le regretté père de cette Méthode et moi-même, estimaient sincèrement que ce recours ne pouvait être que gagné³.

Il ne nous appartient pas de juger les arrêts de la Cour, mais tout au plus de les commenter et de tenter de rendre compréhensible celui-ci pour le plus grand nombre de fonctionnaires et agents de l'UE actifs et pensionnés. L'analyse ci-après constitue une tentative dans ce sens, les juristes n'apprécieront peut-être pas, mais pourront toujours se tourner vers l'arrêt complet⁴.

Économiquement, depuis 2009, le niveau des rémunérations et pensions a définitivement perdu 6,8%⁵ de pouvoir d'achat et le SPE une partie de son attractivité.

PAR PIERRE BLANCHARD, 5 février 2019

¹ Tentative d'une analyse en termes de vulgarisation des 22 pages de l'arrêt reprenant partiellement les moyens invoqués par la Cour ayant conduit au rejet de la requête.

² Dont Pierre Blanchard ancien fonctionnaire de la Commission sur mandat de l'AIACE

³ Voir également l'article d'Erik Halskov sur l'intervention de Ludwig Schubert lors du débat à l'audience à la Cour à Luxembourg et le VOX 109 page 31.

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=209011&text=&doclang=FR&part=1&occ=first&mode=LST&pageIndex=0&cid=11791604>

⁵ L'application de la Méthode a ensuite été gelée en 2013 et 2014 ce qui conduit à la perte totale de 6,8% par rapport à 2009 (voir graphique sur le VOX 111 page 27).

LA REQUETE

« Le [...] recours est formé contre les décisions de la Commission d'appliquer aux salaires ou pensions des parties requérantes l'adaptation prévue par le règlement n° 422/2014 de 0 % pour l'année 2011 et l'adaptation prévue dans le règlement n° 423/2014 de 0,8 % pour l'année 2012, ces décisions ayant été révélées pour la première fois dans les bulletins de salaire ou de pension des parties requérantes du mois de mai 2014, prises ensemble pour autant que de besoin avec la décision adoptée le 1er octobre 2014 par la Commission rejetant les réclamations des parties requérantes. »

L'ARRÊT

A1 Premier moyen tiré de la violation des formes substantielles.

Argument : « En aucune circonstance, un acte législatif ne peut fournir la base juridique d'un autre acte législatif, la base juridique d'un acte législatif doit être fournie par le Traité lui-même ».

A cet argument la Cour répond : « Il ressort de ce qui précède que les règlements contestés n'ont pas été adoptés sur une base juridique dérivée modifiant la procédure décisionnelle prévue par les traités. En revanche, s'agissant de la procédure à suivre, ils trouvaient leur fondement dans les dispositions pertinentes du traité FUE, à savoir les articles 294 et 336 TFUE. Par conséquent, les requérants allèguent à tort qu'il y a eu, en l'espèce, une violation des formes substantielles. »

Le premier moyen est rejeté

A2 Deuxième moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation.

La Cour retient que la jurisprudence est suffisante pour confirmer que le Conseil n'est pas tenu de motiver sa décision.

La Cour semble alors se référer uniquement à la deuxième proposition de la Commission de 0,9 % et non à la première, qui consistait en l'application normale de la Méthode, alors que cette première proposition précisément est visée par la requête.

La Cour estime qu'il y a eu motivation de la décision du Conseil, qui fait la différence entre 2011 et 2012 dans son appréciation économique justifiant l'application de l'art. 10 de l'annexe XI.

Outre la motivation, qui n'était pas nécessaire, la décision du Conseil n'était tenue de respecter aucun paramètre particulier pour la mise en œuvre de l'article 10, comme stipulé dans l'arrêt du 19 novembre 2013.

La Cour considère que c'est la motivation des règlements contestés et non le contenu de l'article 10 de l'annexe XI susvisé qui est en cause, et l'argument de non-transparence de l'article n'est pas pertinent.

Le fait que des organisations internationales aient appliqué pour 2011 et 2012 des Méthodes similaires à celle de l'UE alors que le Conseil refusait de l'appliquer n'est pas considéré comme un élément pertinent.

La clause de modération et la clause d'exception du Statut du 1^{er} janvier 2014 (règlement 1023/2013), adoptées postérieurement, ne peuvent pas être invoquées pour 2011 et 2012.

La Cour semble se référer à la deuxième proposition de la Commission de 0,9 %, non conforme à la Méthode, après l'arrêt du 19 novembre 2013 et à une différence de 0,9 % et 0,1 % soit 1 % au total, alors que la Méthode normale prévoyait deux fois 1,7 %, soit une différence de 2,5 %.

Le deuxième moyen est rejeté

A3 Troisième moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article 10 de l'annexe XI du statut ainsi que des articles 10 et 11 de l'annexe XI du statut modifié.

La cour se réfère ici constamment à l'arrêt du 19 novembre 2013 pour soutenir que la Commission ne disposait d'aucun pouvoir pour décider d'appliquer ou pas l'article 10 de l'annexe XI du statut parce que cette faculté appartenait totalement au Conseil qui disposait de ce seul moyen pour prendre en considération la crise économique et sociale grave et soudaine.

La Cour mentionne dans son argumentation que son appréciation ne doit porter que sur le contrôle du respect des principes statutaires, mais a contrario elle se réfère également à des éléments factuels de fond décrivant la dégradation de la situation économique et sociale en retenant que selon l'arrêt du 19 novembre 2013, le Conseil n'avait aucune obligation d'accepter l'application de la Méthode proposée par la Commission

La Cour retient que le Conseil pouvait contester la proposition de la Commission dans le cadre de l'application de la Méthode et procéder à sa propre évaluation sans la motiver dans le même détail, en se référant notamment à l'arrêt du 19 novembre 2013.

Le 3^e moyen est rejeté

A4 Quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 65 du statut et du principe de respect des droits acquis relatifs à la règle du parallélisme.

*La Cour soutient que l'autorité est libre d'apporter des modifications au régime de travail dans l'intérêt du service, même si elles sont défavorables au personnel. La Cour, se référant encore à son arrêt du 19 novembre 2013, conclut que le Conseil pouvait choisir entre la Méthode normale et la clause d'exception et qu'il n'avait pas de limite pour opérer ce choix pour lequel il ne devait plus respecter le principe du parallélisme ! La clause d'exception n'a pas été introduite pour modifier l'application de la méthode, mais était incluse dans l'annexe XI et liée à la Méthode depuis très longtemps. Appliquer le principe du parallélisme de la Méthode à la clause d'exception constitue selon la Cour une « *contradictio in terminis* ».*

Le 4^e moyen est rejeté

A5 Cinquième moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité.

- **Légitimité relative de l'objectif poursuivi.**
- **Caractère disproportionné des adaptations retenues.**

Selon la jurisprudence de la Cour, le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par ces actes, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.

La Cour a reconnu au législateur de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action impliquait des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale et où il devait procéder à des appréciations et des évaluations complexes. Elle estime que le Conseil jouissait de cette liberté pour décider l'application de la clause d'exception.

La Cour prétend que la seule justification nécessaire pour déclencher la clause d'exception était la détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée par le Conseil — selon elle, les requérants l'ont également confirmé dans la requête — dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation. C'est pourquoi, toujours en se référant à l'arrêt du 19 novembre 2013, la Cour prétend que la décision du Conseil n'était pas soumise aux mêmes exigences de proportionnalité que pour l'application de la méthode normale.

La Cour rappelle que les mesures prises par le Conseil étaient exceptionnelles et par définition limitées dans le temps. Cette affirmation de la cour est par ailleurs contestable, étant donné que la perte de

pouvoir d'achat engendré par les règlements contestés affecte de manière permanente le niveau de la grille des rémunérations.

La Cour estime également que le principe de proportionnalité a été respecté, en reprenant l'argument que le législateur a fait une appréciation globale et justifié les 0 % pour 2011 en combinaison avec les 0,8 % pour 2012, ce qu'elle qualifie de faible différence avec le taux de 0,9 % proposé par la Commission dans le cadre de l'application de la clause d'exception. A noter que les requérants ont contesté la non-application de la méthode normale et donc, de deux fois 1,7 %.

La Cour retient, toujours en se référant à l'arrêt du 19 novembre 2013, qu'il n'y avait pas d'alternative pour tenir compte de la détérioration économique et sociale, car cela ne pouvait s'appliquer que dans le cadre de la Méthode normale dont l'application n'a pas été retenue par le Conseil.

La Cour rejette l'argument de l'attrait de la FPE, car il était légitime que le Conseil tienne compte de la détérioration de la situation économique par une mesure exceptionnelle et circonscrite dans une période bien définie. Cet argument apparaît également contestable, car la baisse du niveau des rémunérations du FPE est définitive.

La Cour rappelle encore que le règlement 1023/2013 ne pouvait pas être invoqué, car il constitue une base juridique postérieure à celle faisant l'objet du règlement en cause.

Le 5^e moyen est rejeté

A6 Sixième moyen tiré de la violation du principe de confiance légitime.

Selon la jurisprudence constante, un fonctionnaire ne peut se prévaloir du principe de la protection de la légitime confiance pour mettre en cause une disposition réglementaire nouvelle, surtout lorsqu'elle comporte une adaptation aux variations de la situation économique. Le droit de se prévaloir de ce principe de la légitime confiance ne s'étend qu'au particulier se trouvant dans une situation dans laquelle l'administration de l'Union a fourni des assurances précises faisant naître des espérances fondées.

En fait, le législateur n'a pas appliqué de disposition réglementaire nouvelle, mais une règle existante à savoir l'art. 10 de l'annexe XI du statut, dont les effets étaient par définition limités dans le temps. Elle ne contient aucun élément permettant aux requérants de conclure que les institutions concernées auraient fourni de quelconques assurances dans l'application de la Méthode normale au lieu de la clause d'exception pour 2011 et 2012.

L'administration avait pris des initiatives avant l'adoption des règlements contestés pour informer le personnel des différends interinstitutionnels en cours. Le règlement 1023/2013 postérieur aux années 2011 et 2012 ne peut pas être invoqué.

Le 6^e moyen est rejeté

A7 Septième moyen tiré de la violation des règles relatives au dialogue social.

Sur la forme, les documents soumis par les requérants le 14 février 2018 après l'arrêt du 15 septembre 2016 TAO-AFI T-456-14 introduisant des moyens supplémentaires à la requête initiale sont irrecevables. Sur le fond, les articles 27 et 28 de la charte des droits fondamentaux s'appliquent dans les rapports entre les institutions de l'Union et leur personnel, mais c'est au droit de l'Union d'en régler l'exercice. La Cour retient que les règlements contestés avaient comme objectif l'adaptation des rémunérations et pensions, qui n'est pas une révision du statut telle que visée à l'article 10 - 1^{er} alinéa du statut qui prévoit la consultation du Comité du statut. L'arrêt TAO-AFI SFIE confirme que cette disposition ne s'applique pas à la procédure des règlements contestés.

Le 2^e alinéa de l'article 10 du Statut, qui prévoit que les OSP peuvent être consultées en cas de modification du statut, s'inscrit dans la même logique pour l'adaptation des rémunérations et pensions.

En ce qui concerne l'accord-cadre du 18-12-2008 entre les OSP et la Commission, selon la jurisprudence les fonctionnaires ne peuvent pas tirer de droits de la supposée violation des dispositions régissant les relations OSP/Commission. La même conclusion s'impose pour la Commission de concertation (COCO) Conseil/OSP du 23 juin 1981.

Le 7^e moyen est rejeté.

Partant, le recours est rejeté.