

Bruxelles, le 9 mars 2020
(OR. fr)

6169/20

JUR 80
STAT 3

NOTE D'INFORMATION

Origine:	Service juridique
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Affaires T-527/16, T-528/16 et T-529/16 (prélèvement de solidarité applicable pendant la suspension de la méthode d'actualisation des rémunérations pour les années 2013 et 2014) - Résumé des arrêts

A. Introduction

1. Par trois arrêts du 12 décembre 2019¹, le Tribunal a rejeté les recours introduits par des fonctionnaires contre leurs bulletins de rémunération pour le mois de janvier 2014. À l'appui de leurs recours, les requérants avaient soulevé une exception d'illégalité contre l'article 65, paragraphe 4, et de l'article 66bis du statut, tel que modifiés par le règlement (UE, Euratom) n°1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO L 287, 29.10.2013, p.15), prévoyant la suspension de la méthode d'actualisation des rémunérations pour 2013 et 2014 et l'application concomitante d'un prélèvement de solidarité à compter du 1er janvier 2014.

¹ Arrêts dans les affaires T-527/16, Tàpias/Conseil, T-528/16, OS/Commission, et T-529/16, Feral/Comité des régions.

2. Pour mémoire, le règlement n° 1023/2013, précité, a modifié l'article 65 du statut, qui prévoit dorénavant une méthode d'actualisation automatique des rémunérations. Toutefois, conformément à l'article 65, paragraphe 4, du statut, aucune actualisation n'est intervenue au cours des années 2013 et 2014, pendant lesquelles les rémunérations étaient gelées.
3. En même temps, pour équilibrer les avantages potentiels que retirent les fonctionnaires du mécanisme pluriannuel des rémunérations, l'article 66bis a réintroduit un prélèvement de solidarité, fixé à 6 % de l'assiette prévue par cet article, voire à 7 % pour les fonctionnaires à partir du grade AD 15, échelon 2. En tenant compte du contexte économique et social particulièrement difficile de l'Union à l'époque, le législateur a estimé que la nécessité d'assainir les finances publiques dans l'Union exige un effort prompt et particulier de solidarité de la part du personnel des institutions de l'Union et a donc décidé d'appliquer le prélèvement de solidarité à compter du 1er janvier 2014.
4. Les requérants ont fait valoir que l'application du prélèvement de solidarité en 2014, alors que la méthode d'actualisation des rémunérations était suspendue, était illégale.

B. Sur la recevabilité

5. Avant d'examiner les sept moyens avancés par les requérants à l'appui de l'exception d'illégalité, le Tribunal a examiné d'office la recevabilité du recours et a conclu que celui-ci est irrecevable en ce qu'il vise à obtenir l'annulation de la décision établissant la rémunération des requérants pour le mois de janvier 2014 en tant qu'elle aurait fait application pour la première fois à leur égard de l'article 65, paragraphe 4, du statut, ladite décision n'étant que confirmative de celle établissant leur rémunération pour le mois de décembre 2013 ayant fait application pour la première fois à son égard de cette même disposition et devenue définitive.

6. Par contre, le Tribunal a conclu que le bulletin de rémunération des requérants du mois de janvier 2014 a constitué la première application à leur égard de l'article 66 bis du statut et que le recours est donc recevable en ce qu'il a fait application pour la première fois de l'article 66 bis du statut, tel que modifié par le règlement n° 1023/2013.

C. Quant au fond

a) *Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de la liberté d'association et des droits à l'information, à la consultation à la négociation collective*

7. À ce sujet, le Tribunal a examiné si les conditions d'exercice du droit à l'information et à la consultation des travailleurs prévues par l'article 10 du statut et par la décision du Conseil du 23 juin 1981 instituant une procédure de concertation tripartite en matière de relations avec le personnel ont été respectées en l'espèce. Il a conclu que c'était bien le cas, en confirmant pour l'essentiel sa jurisprudence au sujet du dialogue social lors de la réforme du statut de 2013² (points 56 à 103 de l'arrêt).

b) *Sur le cinquième moyen, tiré de la violation de la procédure législative*

8. Par ce moyen, les requérants ont fait observer que la proposition de modification du statut soumise par la Commission au Conseil et au Parlement le 13 décembre 2011 ne prévoyait ni la suspension de la méthode d'actualisation des rémunérations en 2013 et 2014 ni l'application du prélèvement de solidarité au cours de cette même période. Selon les requérants, c'est seulement lors de la phase de trilogue que le Conseil aurait introduit ces modifications, en reprenant les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Ce faisant, le Conseil aurait violé l'article 296, troisième alinéa, TFUE, qui prévoit que, lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné. En outre, selon les requérants, en adoptant ses conclusions des 7 et 8 février 2013, reprises ensuite par le Conseil, le Conseil européen aurait violé l'article 15, paragraphe 1, TUE, qui prévoit que celui-ci n'exerce pas de fonction législative.

² Voir notamment l'arrêt du 15 septembre 2016, U4U e.a./Parlement et Conseil, T-17/14, EU:T:2016:489, et l'arrêt du 16 novembre 2017, USFSPEI/Parlement et Conseil, T-75/14, EU:T:2017:813.

9. À cet égard, le Tribunal constate d'abord que le Conseil et le Parlement n'ont pas violé l'article 296, troisième alinéa, TFEU, étant donné qu'ils ont adopté le règlement n° 1023/2013 sur la base de l'article 336 TFEU et n'ont pas adopté d'actes autres que ceux prévus par la procédure législative ordinaire.
10. Deuxièmement, le Tribunal relève que l'article 296, troisième alinéa, TFUE, ne s'oppose pas à ce que le Conseil puisse tenir compte des conclusions du Conseil européen lorsqu'il fait usage de sa faculté de s'écarter de la proposition législative présentée par la Commission, qui ne le lie pas. Il rappelle que, dans le cadre du pouvoir législatif reconnu au Conseil, conjointement avec le Parlement, par l'article 14, paragraphe 1, TUE, et par l'article 16, paragraphe 1, TUE, ainsi que par l'article 289 TFUE, qui s'inscrit dans le principe d'attribution des compétences consacré à l'article 13, paragraphe 2, TUE, et, plus largement, dans le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union³, il revient au Conseil d'exercer des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.
11. Troisièmement, le Tribunal constate que le Conseil européen n'a pas violé l'article 15, paragraphe 1, TUE, qui dispose que « *[l]e Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative* ». Le Tribunal relève que cette disposition ne s'oppose pas à ce que le Conseil européen prenne position sur une question qui fait l'objet d'une procédure législative.
12. Enfin, le Tribunal clarifie que l'incidence de nature « politique » des conclusions du Conseil européen sur le pouvoir législatif du Parlement et du Conseil ne saurait constituer un motif d'annulation par le Tribunal de la décision attaquée⁴. Il a donc rejeté le cinquième moyen dans son ensemble.

³ Voir, par analogie, arrêt du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil, C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 146.

⁴ Voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil, C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 145, et du 21 juin 2018, Pologne/Parlement et Conseil, C-5/16, EU:C:2018:483, point 86

c) *Sur le sixième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation*

13. Sur ce point, après avoir rappelé la jurisprudence constante relative à la motivation d'actes de portée générale, le Tribunal conclut que la motivation fournie aux considérants 11, 12 et 13 du règlement n° 1023/2013 répond aux critères développés par cette jurisprudence, étant donné qu'elle fait apparaître le raisonnement du législateur de l'Union ainsi que les objectifs généraux poursuivis. Dans ce contexte, le Tribunal confirme également que l'article 296 TFEU n'exclut pas que le fasse référence, dans un considérant, à des orientations politiques définies par le Conseil européen.

d) *Sur le premier moyen, tiré de la violation du « principe du parallélisme »*

14. À l'appui de ce moyen, les requérants ont soutenu que le "principe du parallélisme" impliquerait que le prélèvement de solidarité ne peut être appliqué que lorsque la méthode d'adaptation des rémunérations, dont il constitue la contrepartie, est elle-même applicable.

15. À ce sujet, le Tribunal relève que si, par le passé, le législateur a adopté une approche générale selon laquelle l'application d'un prélèvement spécifique affectant les rémunérations des fonctionnaires et des agents de l'Union constituait la contrepartie de l'application d'une méthode permettant, dans certaines conditions déterminées, d'adapter les rémunérations en question, il était toutefois libre d'abandonner, de maintenir ou de réviser cette approche antérieure. Dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation, le législateur pouvait donc prévoir, dans le règlement n° 1023/2013, que le prélèvement de solidarité s'appliquerait pendant une période au cours de laquelle l'application de la méthode d'adaptation des rémunérations était suspendue. Le Tribunal constate par ailleurs que, dans le règlement n° 1023/2013, le législateur a effectivement établi un lien entre le prélèvement de solidarité et la méthode d'actualisation des rémunérations.

e) *Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe des droits acquis*

16. Les requérants ont fait valoir que le droit des fonctionnaires de l'Union de bénéficier d'une évolution de pouvoir d'achat parallèle à celle des fonctionnaires nationaux en application de la méthode d'actualisation des rémunérations serait un droit acquis et un élément essentiel de leur rémunération de même qu'une condition essentielle de leur relation avec leur employeur. En suspendant l'application de la méthode d'actualisation des rémunérations pendant deux années consécutives, sans prévoir de mesures transitoires, le Parlement et le Conseil auraient porté atteinte à ces droits acquis.

17. Le Tribunal a rejeté ce moyen comme inopérant sans l'examiner quant au fond, étant donné que, ainsi que cela découle du point 5 ci-dessus, les requérants pouvaient uniquement faire valoir l'illégalité de l'article 66 bis du statut, et ne saurait utilement faire valoir l'illégalité de l'article 65, paragraphe 4, du statut, qui prévoit le gel des rémunérations en 2013 et 2014.

f) *Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité*

18. Les requérants ont fait valoir, en substance, que la suspension de l'application de la méthode d'actualisation des rémunérations pendant deux ans et l'application du prélèvement de solidarité pendant cette période étaient contraires au principe de proportionnalité. Si les objectifs poursuivis par ces mesures sont légitimes, lesdites mesures ne seraient, elles, pas appropriées pour atteindre ces objectifs. Le législateur aurait pu adopter des mesures moins contraignantes à même de permettre d'atteindre les objectifs fixés par le règlement n° 1023/2013.

19. Le Tribunal relève, à ce sujet, qu'il ressort des considérants 12 et 13 du règlement n° 1023/2013 que le législateur visait à tenir compte, non seulement des conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, mais également « *des contraintes budgétaires futures* », « *du contexte socio-économique particulièrement difficile dans les États membres et l'ensemble de l'Union* » et à exprimer « *la solidarité de la fonction publique européenne face aux mesures draconiennes prises par les États membres par suite de la crise financière sans précédent* ».

20. Or, le choix d'appliquer, pendant une année, le prélèvement de solidarité de façon concomitante à la suspension de l'application de la méthode d'actualisation des rémunérations en vue de poursuivre ces objectifs n'apparaît pas manifestement disproportionné.

g) *Sur le septième moyen, tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime*

21. Selon les requérants, le législateur aurait en violé le principe de protection de la confiance légitime en ne prévoyant pas de mesures transitoires.

22. Le Tribunal rappelle d'abord sa jurisprudence⁵ selon laquelle le législateur est libre d'apporter à tout moment aux règles du statut les modifications pour le futur qu'il estime conformes à l'intérêt général et d'adopter des dispositions statutaires plus défavorables pour les fonctionnaires concernés, sous réserve de prévoir, le cas échéant, une période transitoire d'une durée suffisante, sans que les fonctionnaires concernés puissent opposer à l'application de ces modifications le bénéfice d'une confiance légitime dans le maintien des dispositions antérieures. Il rappelle également que l'exigence d'une période transitoire ne se conçoit que pour autant qu'il existe des droits acquis dont peuvent se prévaloir les fonctionnaires de l'Union⁶.

23. Or, le Tribunal relève que les requérants ne pouvaient pas se prévaloir d'un droit acquis à ce que le prélèvement de solidarité ne s'applique que lorsque la méthode d'actualisation des rémunérations était elle-même d'application. En effet, à supposer qu'un tel lien ait existé par le passé entre la « méthode d'adaptation des rémunérations » et le « prélèvement spécial », avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1023/2013, leur application a pris fin le 31 décembre 2012, de sorte que le mécanisme dont se prévalent les requérants n'existait déjà plus lors de l'entrée en vigueur du règlement n° 1023/2013. Les requérants ne sauraient donc faire valoir l'existence de droits acquis à cet égard et, partant, ne sont pas fondés à faire grief au législateur de ne pas avoir prévu de période transitoire.

⁵ Voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2007, Wils/Parlement, F-105/05, EU:F:2007:128, point 150 et jurisprudence citée

⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 22 juin 2006, Belgique et Forum 187/Commission, C-182/03 et C-217/03, EU:C:2006:416, points 147 à 149, et du 19 juin 2007, Davis e.a./Conseil, F-54/06, EU:F:2007:103, point 82