

Février 2023

NEWSLETTER
N°26

Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

La présente lettre d'information analyse un important arrêt rendu récemment par la Cour de Justice en matière de droits à pension des agents contractuels et de protection juridictionnelle effective. Selon la Cour, les avantages du régime de transition mis en place pour les « autres agents » qui étaient déjà sous contrat avant 2004 ou 2014 s'appliquent aussi aux nombreux collègues qui ne peuvent montrer la « continuité fonctionnelle » de leur carrière (parce qu'ils ont exercé des fonctions différentes en vertu de contrats différents), mais qui ont néanmoins contribué de manière continue au régime de pension. Dans l'affaire en question, le requérant avait demandé quelles étaient les conséquences de la réforme de 2014 sur ses droits à pension. La Cour a considéré que la réponse fournie par l'administration produisait des effets juridiques obligatoires et pouvait donc être attaquée en justice. Elle a déterminé que le requérant avait continué à contribuer au régime de pension et pouvait donc bénéficier des dispositions transitoires (plus favorables).

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse: StaffMatters@unionsyndicale.eu.

Droits à pension – article 1^{er}, paragraphe 1 de l'annexe du RAA – “par analogie” – agent contractuel – articles 21 et 22 de l'annexe XIII du Statut – acte faisant grief – sécurité juridique – protection juridictionnelle effective

Cour de Justice: un agent contractuel engagé avant 2014 a droit à une pension de 5,56 % plus élevée même s'il ne peut pas prouver la « continuité fonctionnelle »

Affaire C-366/21 P, Picard / Commission, arrêt du 15 décembre 2022

Affaire T-769/16, Picard / Commission, arrêt du 24 mars 2021

Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.

Le contexte

En vertu des articles 21 et 22 de l'annexe XIII du Statut, les fonctionnaires entrés en service entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013 acquièrent 1,9 % de leur traitement par année de service ouvrant droit à pension. Les fonctionnaires âgés de 35 ans ou plus au 1^{er} mai 2014 et entrés en service avant le 1^{er} janvier 2014 ont droit à une pension d'ancienneté à l'âge déterminé par le tableau figurant à cet article. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'annexe du RAA prévoit que les articles 21 et 22 de cette annexe XIII s'appliquent par analogie aux autres agents en fonction au 31 décembre 2013.

Les faits

Le requérant a été recruté en 2008 par la Commission en qualité d'agent contractuel du groupe de fonctions I. Son contrat a été renouvelé à plusieurs reprises pour une durée déterminée puis indéterminée. En 2014, il a reçu un nouveau contrat à durée indéterminée, dans le groupe de fonctions II. La réforme de 2014 a défini un nouveau taux annuel d'acquisition des droits à pension de 1,8 %, moins favorable que le taux antérieur de 1,9 %. En outre, l'article 77, cinquième alinéa, du statut a établi l'âge de départ à la retraite à 66 ans, contre 63 ans auparavant. Un régime transitoire (articles 21 et 22 de l'annexe XIII) prévoit qu'un fonctionnaire entré en service entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013 continue à acquérir, nonobstant les changements introduits par la réforme, des droits à pension au taux annuel d'acquisition de 1,9 %. En outre, le fonctionnaire âgé de 35 ans au 1^{er} mai 2014 qui est entré en service avant le 1^{er} janvier 2014 a droit à une pension d'ancienneté à l'âge de 64 ans et 8 mois. Comme indiqué ci-dessus, l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'annexe du RAA prévoit que ces dispositions transitoires s'appliquent « par analogie » aux autres agents en fonction au 31 décembre 2013.

Le requérant, ayant des doutes au regard des implications que la réforme de 2014 pourrait avoir sur sa situation, a demandé des explications au gestionnaire du secteur « Pensions » du PMO. Par courriel, le gestionnaire a confirmé au requérant que ses droits à pension avaient changé en raison du changement de contrat et que, dès lors, en ce qui le concerne, l'âge normal de départ à la retraite et le taux annuel d'acquisition des droits à pension étaient passés, respectivement à 66 ans et à 1,8 % à partir du 1^{er} juin 2014 (date de prise d'effet de son nouveau contrat). Le requérant a introduit une réclamation puis un recours contre la réponse PMO.

Les arrêts du Tribunal et de la Cour

Le Tribunal a rejeté le recours comme étant non fondé, sans statuer sur sa recevabilité. Sur le fond, il a interprété les termes « par analogie » figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 1,

de l'annexe du RAA (qui porte sur l'application des dispositions transitoires) en ce sens que la relation de travail d'un agent contractuel n'est comparable à celle d'un fonctionnaire relevant du Statut que si un nouveau contrat n'a pas été conclu. Le Tribunal s'est dès lors demandé si le requérant avait entamé une nouvelle relation de travail. Il a pour cela examiné les contrats conclus entre le requérant et la Commission et les caractéristiques des postes auxquels il avait été affecté et a conclu que le changement de groupe de fonctions avait remis en cause la « **continuité fonctionnelle** » de la relation de travail du requérant avec l'administration de l'Union. Le Tribunal en a par conséquent conclu que le deuxième contrat du requérant avait donné lieu à une nouvelle entrée en service à la suite de laquelle il ne pouvait plus bénéficier de l'application des dispositions transitoires de l'annexe XIII concernant le taux d'acquisition des droits à pension et l'âge de la retraite.

Par son arrêt sur pourvoi, la Cour de Justice a cassé l'arrêt rendu par le Tribunal en première instance et annulé la décision du PMO portant sur les droits à pension du requérant.

1. Les motifs du pourvoi

La Cour de Justice considère que le Tribunal a commis **une erreur de droit** dans l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 1 de l'annexe du RAA : les termes « par analogie » ne doivent pas être compris en ce sens qu'ils exigent qu'un nouveau contrat n'ait pas apporté aux fonctions exercées de modification substantielle susceptible de remettre en cause la continuité fonctionnelle de la relation de travail. Au contraire, une interprétation contextuelle de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'annexe du RAA demande qu'un agent qui a contribué au financement du régime de pension bénéficie des dispositions transitoires, par analogie avec ce qui s'applique aux fonctionnaires se trouvant dans une situation identique. Un fonctionnaire entré en service avant la réforme de 2014 et dont les fonctions seraient substantiellement modifiées après celle-ci ne perdrait pas, de ce seul fait, le bénéfice de ces dispositions transitoires et continuerait également à s'acquitter de ses contributions au régime de pension pour toute la durée de son service. Pour l'application des dispositions transitoires relatives au régime de pension, il importe de déterminer si le requérant, en tant qu'agent contractuel, se trouve dans une situation analogue à celle d'un fonctionnaire. La similitude entre les situations réside dans la modification de la relation de travail après le 31 décembre 2013 sans qu'il n'y ait d'interruption dans le paiement des contributions au régime de pension de l'UE. Les deux groupes doivent bénéficier des dispositions transitoires parce qu'ils ont continué à contribuer au régime de pension. Après avoir conclu que le Tribunal avait ainsi commis une erreur de droit, la Cour a statué elle-même sur le recours.

2. Recevabilité

a) Le Tribunal n'avait pas statué sur la recevabilité, considérant que les arguments du requérant étaient non fondés. La Cour considère que le recours en annulation est recevable.



L'élément central en matière de recevabilité consiste à savoir si la réponse du PMO à la demande d'explications du requérant quant à ses droits à pension constitue un **acte faisant grief** au sens de l'article 90, paragraphe 2, du Statut. Selon la jurisprudence, **seuls les actes ou les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci** sont des actes faisant grief, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du Statut,

b) La Commission avait avancé que le courriel de réponse du PMO n'était pas un acte produisant des effets juridiques obligatoires parce qu'il comportait l'avertissement suivant : « Veuillez noter que ce message est envoyé à titre d'information et ne constitue pas une décision de l'AIPN/AHCC pouvant faire l'objet d'une réclamation au titre de l'article 90 du Statut ». La Cour a souligné qu'il convient d'examiner le **contenu** et le **contexte** de l'acte, ainsi que les **pouvoirs** de l'institution qui en est l'auteur plutôt que de s'attacher uniquement à sa forme, ce qui reviendrait à faire primer la forme de l'acte sur sa substance même. Le PMO avait informé le requérant que ses droits à pension avaient changé en raison du changement de contrat et lui avait indiqué son âge de retraite ainsi que son taux annuel d'acquisition des droits à pension. Le gestionnaire du PMO avait ainsi affirmé que le requérant ne pouvait bénéficier des dispositions transitoires prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 1 de l'annexe du RAA. La Cour a suivi l'avis de l'avocat général Pikamäe et a déduit de cette réponse qu'elle n'était pas purement informative mais donnait des assurances précises sur les dispositions qui, selon l'administration, s'appliquaient à la situation du requérant. La réponse avait en outre été fournie au requérant par le service du PMO chargé de la gestion et de la liquidation des pensions.

c) En ce qui concerne l'argument avancé par la Commission qu'une décision définitive sur les droits à pension ne pouvait être adoptée que lors du départ à la retraite, la Cour a considéré qu'une information sur ses droits futurs affectait **immédiatement et directement la situation juridique** du requérant de l'intéressé. Dans le cas contraire, le requérant

ne pourrait connaître ses droits qu'au moment de la retraite et serait placé, jusqu'à ce moment, dans un état d'incertitude en ce qui concerne non seulement sa situation financière, mais également l'âge auquel il peut demander d'être mis à la retraite, ne lui permettant pas de prendre immédiatement les dispositions personnelles idoines.

d) La Commission a fait valoir que l'information sur les futurs droits à pension ne constituait qu'une mesure intermédiaire et n'était pas la décision finale pouvant faire l'objet d'un recours. La Cour a rétorqué qu'un acte intermédiaire qui produit des effets juridiques autonomes est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation s'il ne peut être remédié à l'illégalité attachée à cet acte à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision finale. Lorsque la contestation de la légalité d'un **acte intermédiaire** dans le cadre d'un recours ultérieur contre la décision finale n'est pas de nature à assurer une protection juridictionnelle effective au requérant contre les effets de cet acte, celui-ci doit pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation. Selon la Cour, c'est bien le cas en l'espèce : puisque l'exercice d'un recours en annulation contre la décision finale que la Commission adopterait lors du départ à la retraite du requérant ne serait pas de nature à lui assurer une **protection juridictionnelle effective**, la réponse du PMO constitue un acte faisant grief et peut faire l'objet d'un recours en annulation.

3. Le fond

Pour statuer sur le fond, la Cour a appliqué une interprétation, contextuelle de l'article 1^{er}, paragraphe 1 de l'annexe du RAA et des dispositions transitoires. Le requérant était en fonction au 31 décembre 2013 et a continué à contribuer au régime de pension. La Cour en conclut dès lors que, bien que son contrat ait été substantiellement modifié après cette date, il doit bénéficier des dispositions transitoires relatives au maintien du taux annuel d'acquisition des droits à pension de 1,9 % et du droit à une pension d'ancienneté à l'âge de 64 ans et 8 mois [dans son cas]. Il y avait donc lieu d'annuler la décision du PMO comme étant contraire à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'annexe du RAA.

Commentaires:

1. Si, sur le fond, le Tribunal avait mis l'accent sur la **continuité fonctionnelle** de la relation de travail du requérant avec l'administration de l'Union européenne, la Cour a concentré son examen sur la question de savoir si le requérant avait **continué à contribuer au régime de pension** (ce qui était le cas). C'est effectivement sous cet angle qu'il convient de comparer la situation d'un agent contractuel et celle d'un fonctionnaire aux fins de l'application des dispositions transitoires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'annexe du RAA et de la détermination des droits à pension conformément aux articles 21 et 22 de l'annexe XIII du Statut.

2. L'arrêt de la Cour dans l'affaire Picard constitue une décision importante pour les droits à pension des autres agents, décision dont peuvent bénéficier tous les agents qui étaient en fonction au 31 décembre 2013 ou au 30 avril 2004 et dont les contrats ont été substantiellement modifiés par la suite. Jusqu'à présent, ces agents dont les contrats avaient subi des modifications substantielles ne bénéficiaient pas des dispositions transitoires. Dans la mesure où la réforme de 2014 fixe le nouveau taux d'acquisition des droits à pension à 1,8 % par année de service ouvrant droit à pension, ce qui est moins favorable que l'ancien taux de 1,9 % applicable selon les dispositions transitoires, **la différence dans le montant de la pension est de 5,56 %** (1 point de pourcentage par rapport à 1,8 %) pour les périodes concernées.

3. En pratique, si l'administration ne précise pas clairement les droits à pension, il est recommandé au personnel de **demandeur expressément des informations claires** sur ceux-ci, en adressant bien sa demande au service compétent. Il convient de déterminer si la réponse produit des effets obligatoires non seulement sur la base de sa forme, mais aussi en tenant compte de son **contenu**, de son **contexte** et des **pouvoirs** de l'institution qui en est l'auteur.

4. Cette jurisprudence est tout à l'avantage du personnel. Elle accroît sa **protection juridictionnelle** effective et offre une meilleure **sécurité juridique**. Si les effets d'un recours en annulation ne s'appliquent qu'aux parties, cette jurisprudence peut toutefois être invoquée par tous les agents se trouvant dans la même situation, conformément aux procédures en place (voir point 3 ci-dessus).

5. Pour le personnel en général, il est intéressant de pouvoir demander une **information fiable** sur ses futurs droits à pension. Même si la réponse de l'administration a une apparence informelle, elle



peut toutefois, en fonction de son contenu et de son contexte, produire des effets obligatoires et donc être un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du Statut, **susceptible de faire l'objet d'un recours**.

6. Nous considérons que cette possibilité de lever des incertitudes sur la situation juridique devrait aussi s'appliquer à **d'autres droits** du personnel que les droits à pension. L'affaire que nous avons examinée montre clairement que les réponses fournies par l'administration peuvent avoir des effets juridiques obligatoires immédiats (ce qui les rend susceptibles d'un recours) même si les droits ne seront définitivement déterminés que des années plus tard.

7. Sans l'avoir expressément indiqué, la Cour s'est référée aux éléments retenus pour établir l'existence d'attentes légitimes dans le droit de l'Union, à savoir des assurances sous la forme de renseignements précis, inconditionnels et concordants émanant de sources autorisées et fiables (voir affaires jointes T-66/96 et T-221/97, points 104-107, Mellet/CEJ ; affaire T-3/92, point 58, Latham ; affaire T-329/03, point 79, Ricci ; affaire F-4/07, point 38, Skoulidi). Dans la présente affaire, la Cour n'a pas examiné chacune des conditions fixées par la jurisprudence citée afin de déterminer l'existence d'attentes légitimes mais elle s'est référée à certains de ces éléments pour établir la condition préalable essentielle à la recevabilité que constitue une mesure produisant « des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci », entre autres que le gestionnaire du PMO est la personne compétente pour fournir l'information demandée. La méthode appliquée ici par la Cour est dans la ligne de sa récente jurisprudence consistant à avoir recours aux principes généraux du droit et aux droits fondamentaux pour déterminer si un acte est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.