



Décision du Médiateur européen concernant la plainte 345/2003/OV contre la Commission européenne

Décision

Affaire 345/2003/OV - Ouvert le 04/03/2003 - Décision le 03/11/2004

Strasbourg, le 3 novembre 2004

Madame,

Le 13 février 2003, vous m'avez présenté, en ma qualité de Médiateur européen, une plainte dirigée contre la Commission européenne, concernant les pensions des professeurs de langues qui travaillent pour cette dernière. Votre plainte se rapporte aux mêmes faits que ceux soulevés dans les plaintes 2137/2002/MF et 2204/2002/(FA)MF, déposées par d'autres professeurs de langues.

J'ai transmis votre plainte au Président de la Commission le 4 mars 2003. La Commission m'a envoyé son avis le 28 avril 2003, en se référant à l'avis qu'elle avait émis dans l'affaire 2137/2002/(FA)MF. Je vous en ai donné communication en vous invitant à formuler vos observations, ce que vous avez fait le 26 juin 2003.

Le 29 septembre 2003, j'ai demandé un complément d'information à la Commission au sujet de votre plainte et de celle des deux autres plaignants. Celle-ci a répondu à ma demande le 4 décembre 2003. Je vous ai communiqué cette réponse en vous invitant à exposer vos commentaires, ce que vous avez fait le 30 janvier 2004.

Je vous fais part à présent des résultats de mon enquête, en vous présentant mes excuses pour la durée de la procédure d'examen de votre plainte.

LA PLAINTÉ

Les faits pertinents, tels qu'ils sont allégués par la plaignante, sont récapitulés ci-après.

Est en cause la pension des professeurs de langues engagés par la Commission sous contrat de travail belge à durée indéterminée. La plaignante est elle-même professeur de langues au service de la Commission depuis 1978 et exerce ses activités au titre d'un tel contrat depuis 1984. Elle travaille vingt heures par semaine.



Les ministères belges de l'emploi et des pensions ont indiqué à maintes reprises qu'une occupation d'enseignant de vingt heures hebdomadaires peut être considérée comme un temps plein à condition que l'employeur fasse une déclaration dans ce sens aux autorités belges compétentes. Le dossier des pensions des professeurs de langues au service de la Commission figure depuis des années à l'ordre du jour, mais la Commission ne s'est jamais prononcée clairement en la matière.

En tant que représentante des professeurs, la plaignante a soulevé le problème lors de nombreuses réunions internes et interinstitutionnelles en 1997 et dans les années qui ont suivi. Les nouveaux représentants des enseignants ont, par la suite, soumis la question aux cabinets des commissaires Diamantopoulou et Kinnock.

En juillet 2001, les représentants de la Commission ont confirmé que l'institution était prête à régulariser la situation, et ils ont rédigé une déclaration destinée au directeur général du ministère belge de l'emploi. En dépit de l'engagement pris, la Commission n'a jamais envoyé cette déclaration au ministère.

Dans la plainte présentée au Médiateur le 13 février 2003, l'intéressée:

1. fait grief à la Commission de ne pas avoir soumis au ministère belge de l'emploi une déclaration selon laquelle vingt heures hebdomadaires représentent un temps plein enseignant;
2. demande que la Commission régularise sa situation en matière de pension en reconnaissant que sa charge de vingt heures hebdomadaires correspond à un contrat à temps plein pour les années 1992 et suivantes et à un contrat à trois quarts temps pour la période 1986-1992.

L'ENQUÊTE

L'avis de la Commission

La Commission fait observer que la présente plainte concerne exactement les mêmes faits que la plainte 2137/2002/(FA)MF, déposée par M. Y... au nom de tous les professeurs de langues de l'institution. Aussi renvoie-t-elle à l'avis qu'elle a émis à cette occasion, tel qu'il est résumé ci-après.

La recevabilité de la plainte est douteuse. Depuis le mois de septembre 1998, la Commission déclare aux autorités belges le contrat de vingt heures par semaine comme une occupation d'enseignant à temps plein. Il en résulte que la plainte ne peut que viser les déclarations relatives à la période 1986-1998 et que n'est donc pas respecté le délai de deux ans prévu à l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur.

En ce qui concerne le régime des pensions applicable aux professeurs de langues, il faut noter que la Commission emploie des professeurs de langues en vertu de contrats de droit belge à durée indéterminée portant sur la prestation de vingt, quinze, dix ou cinq heures par semaine pendant 33 semaines. Ce type de contrats a été conclu à partir de 1984 et est devenu la norme en 1995. Comme il s'agit de contrats de droit belge, les professeurs de langues sont affiliés aux



régimes belges de sécurité sociale et de pensions. C'est pourquoi la Commission déclare à l'administration belge les salaires versés et procède aux retenues et versements d'usage, dont les contributions à l'Office national belge de sécurité sociale (ONSS). Cette déclaration comporte, entre autres données, le nombre d'heures effectivement prestées par les intéressés. L'Office national belge des pensions (ONP) prend ce nombre d'heures en considération pour déterminer le montant des pensions. Ce montant est non seulement plafonné, mais aussi proportionnellement réduit en cas de travail à temps partiel.

Jusqu'en 1998, la Commission a déclaré à l'ONSS le nombre d'heures figurant dans les contrats des professeurs de langues, sans autre précision. Pour cette raison, le montant des pensions des professeurs travaillant vingt heures par semaine a été calculé sur la base d'une occupation d'enseignant à temps partiel.

Vers le milieu des années 1990, les premiers professeurs de langues à prendre leur retraite ont constaté que le niveau de leur pension était particulièrement bas par rapport aux salaires. Les professeurs de langues et la Commission ont dès lors convenu que celle-ci déclarerait à l'ONSS les contrats de vingt heures comme couvrant des activités à temps plein. C'est ce qu'elle fait depuis septembre 1998.

Les professeurs de langues ont ensuite demandé à la Commission de les aider à obtenir le relèvement de leurs pensions. Il est apparu que l'ONSS serait disposé à régulariser rétroactivement la situation des intéressés pour une période allant jusqu'à cinq ans. Selon l'ONSS, une rétroactivité supérieure à cinq ans présuppose des démarches plus formelles de la part de la Commission, ou de celle des intéressés, auprès des autorités belges, à savoir le ministère de l'emploi et du travail, l'ONSS lui-même et l'ONP.

Par lettre du 9 mars 2000, la Commission a envoyé au ministère belge de l'emploi une déclaration dans laquelle elle demandait que le contrat de vingt heures par semaine fût considéré comme un temps plein enseignant. Elle y soulignait que les contrats de vingt heures hebdomadaires devaient être considérés comme des contrats à temps plein à partir de septembre 1998 et que, "pour d'évidentes raisons d'équité", il devait en être de même pour les années antérieures, à compter de 1986.

Cette déclaration est également suffisante pour la période allant de 1986 à 1998, étant donné qu'il incombe aux travailleurs, donc aux professeurs de langues, d'entreprendre auprès des autorités belges, sur une base individuelle, les démarches nécessaires pour obtenir le relèvement du niveau de leurs pensions. L'employeur, en l'occurrence la Commission, a pour seule obligation de fournir une déclaration attestant la durée et la nature des prestations.

En réaction à la lettre du 9 mars 2000, les autorités belges ont indiqué à la Commission, de façon informelle, que chacun des dossiers de pension devait contenir, outre l'attestation de l'employeur relative au caractère "temps plein" d'un contrat de vingt heures par semaine, la liste complète des heures prestées par les professeurs.

En novembre 2001, la Commission et les professeurs de langues ont établi un projet de



déclaration conjointe, qui a reçu l'aval du service juridique de l'institution. Dans ce texte, la Commission déclarait au ministère belge de l'emploi qu'un contrat de vingt heures par semaine devait être considéré comme un temps plein enseignant.

Cette déclaration aurait dû être transmise aux autorités belges. Cependant, la Commission a estimé en définitive qu'il n'était pas opportun de le faire, car il était possible qu'elle contînt des informations fausses ou incomplètes. En effet, elle ne mentionnait pas les prestations antérieures à 1986 ni les prestations complémentaires fournies entre 1986 et 1998.

La Commission n'exclut pas d'adresser une nouvelle déclaration aux autorités belges. Il faut néanmoins pour cela que ces autorités se prononcent d'abord sur la déclaration qui leur a été envoyée le 9 mars 2000. Il sera nécessaire par la suite de voir si les prestations fournies entre le milieu des années 1970 et 1986 ainsi que les prestations s'ajoutant au contrat de base fournies entre 1986 et 1998 doivent elles aussi faire l'objet d'une déclaration. Si tel est le cas, il se posera un problème technique: les archives de la Commission ne répertorient pas ces prestations de manière directement utilisable, et il faudra alors procéder à une reconstruction des données.

Le 7 mars 2003, la Commission a pris contact avec les autorités belges afin d'obtenir une réponse à sa lettre du 9 mars 2000. Celles-ci n'ont pas répondu à ce jour.

La Commission estime en conclusion qu'elle a pris des mesures visant à assainir la situation dans un dossier qui présentait des faiblesses de gestion et qu'elle a agi dans le respect du principe de bonne administration. Elle fait valoir que le temps écoulé depuis novembre 2001 n'est pas excessif au regard de la complexité de l'affaire.

Les observations de la plaignante

La plaignante déclare qu'il est vrai que l'objet de sa plainte est identique à celui de la plainte déposée par M. Y... [2137/2002/(FA)MF] au nom de tous les professeurs de langues, mais que, prenant sa retraite en juin 2004, elle tenait à saisir individuellement le Médiateur sur son cas personnel. Pour le reste, elle s'aligne sur la position de M. Y..., telle que ce dernier l'a exprimée dans les observations résumées ci-après.

La Commission reste vague dans ses commentaires relatifs à la plainte. Entre la déclaration qu'elle a adressée aux autorités belges le 9 mars 2000 et sa lettre du 7 mars 2003, la Commission ne s'est guère souciée du dossier des pensions des professeurs de langues.

En affirmant qu'elle a jugé inopportun de transmettre aux autorités belges le projet de déclaration conjointe au motif qu'il était possible que le texte contînt des informations fausses ou incomplètes, la Commission passe outre au fait qu'elle a elle-même élaboré ce document après mûre réflexion.

La plaignante réagit, pour sa part, à la remarque de la Commission selon laquelle il incombe aux professeurs de langues d'entreprendre auprès des autorités belges, sur une base individuelle, les démarches nécessaires pour obtenir le relèvement du niveau de leurs pensions en soulignant qu'elle a pris contact avec le département juridique de l'ONSS et s'est entendu



dire que seul l'employeur peut intervenir.

L'enquête complémentaire *Demande d'informations complémentaires à la Commission*

Après un examen attentif de l'avis de la Commission et des observations de la plaignante, le Médiateur a estimé devoir procéder à une enquête complémentaire. À ce titre, il a posé à l'institution les trois questions qui suivent.

- Dans la lettre adressée aux autorités belges le 9 mars 2000, la Commission soulignait que les contrats de vingt heures hebdomadaires devaient être considérés comme des contrats à temps plein à partir de septembre 1998 et que, "pour d'évidentes raisons d'équité", il devait en être de même pour les années antérieures, à compter de 1986. Il est apparu que les autorités belges n'ont pas jugé suffisante cette déclaration: la Commission a signalé qu'elles l'avaient informée par la suite, de façon informelle, qu'il leur fallait disposer en outre de la liste complète des heures prestées par les professeurs. La Commission ne semble pas avoir réagi en conséquence. Peut-elle expliquer pourquoi, dans ces conditions, elle estime avoir rempli toutes ses obligations en l'espèce?
- Quelles démarches la Commission a-t-elle entreprises pour obtenir des autorités belges une réponse à sa lettre du 9 mars 2000?
- La Commission a-t-elle donné une suite au projet de déclaration conjointe qu'elle a établi avec les professeurs en 2001?

La réponse de la Commission

La réponse de la Commission est résumée ci-après.

Il n'est pas exact que la Commission n'ait pas réagi après que les autorités belges l'eurent informée qu'elles devaient également disposer de la liste complète des heures prestées par les professeurs. Un projet de déclaration a été élaboré à cet effet fin 2001. Cependant, et ainsi qu'elle l'a indiqué dans son avis, la Commission n'a pas jugé opportun de transmettre la déclaration aux autorités belges, car elle n'excluait pas qu'elle contînt des informations fausses ou incomplètes.

Pour ce qui est des démarches entreprises pour obtenir des autorités belges une réponse à sa lettre du 9 mars 2000, la Commission a tenu une réunion avec ces dernières le 30 mars 2000. Y ont succédé des échanges de vues, au téléphone et par courrier électronique, qui se sont poursuivis jusqu'en mai 2001. La Commission a repris contact avec les autorités belges le 7 mars 2003 pour demander une réponse à sa lettre du 9 mars 2000.

Commission et autorités belges se sont également réunies le 17 juillet 2003 et sont alors convenues de la procédure à suivre, la première ayant proposé et les secondes ayant accepté – pourvu que l'institution présentât une demande officielle en ce sens – que la "personne de référence" (1) pour la période antérieure à 1992 soit la même que celle définie pour 2003 et pour la période 1992-2003.

La Commission a respecté ses engagements en transmettant aux autorités belges, par lettres des 3 et 29 octobre 2003, toute la documentation dont elle disposait. Par lettre du 11 novembre 2003 adressée à ces mêmes autorités, elle a déclaré estimer que, en ce qui concerne la période antérieure à 1992, lesdites autorités devraient se référer pour le calcul des pensions des professeurs de langues à la personne de référence telle que définie pour 2003 et pour la



période 1992-2003. La Commission reconnaît donc un temps plein aux professeurs de langues sur la base de vingt heures de travail hebdomadaires pendant 33 semaines, soit 660 heures par an.

La Commission n'a pas donné de suite au projet de déclaration conjointe qu'elle a établi avec les professeurs en 2001. Des contacts avec les autorités belges ont révélé que ce projet de déclaration risquait d'induire en erreur l'administration lors du calcul des pensions, au détriment de l'État belge.

Les observations complémentaires de la plaignante

La plaignante juge que la position de la Commission reste ambiguë, ce qui l'amène à s'aligner, ici encore, sur les observations complémentaires formulées par M. Y... dans l'affaire 2137/2002/(FA)MF, telles qu'elles sont résumées ci-après.

Lors de la réunion que la Commission et les autorités belges ont tenue le 17 juillet 2003, la Commission a reconnu un temps plein enseignant sur la base de vingt heures par semaine pendant 33 semaines, c'est-à-dire 660 heures par an pour un professeur en tenant compte de la "personne de référence". Les autorités belges se sont engagées à calculer sur la base d'une occupation à temps plein la pension des professeurs ayant travaillé 660 heures par an.

Cependant, la Commission n'a pas fourni d'informations sur les autres mesures qu'elle a prises. La réunion du 17 juillet 2003 n'a débouché sur aucune modification formelle concernant le calcul des pensions des professeurs de langues.

La plaignante rappelle, quant à elle, qu'elle prendra sa retraite le 1er juin 2004 et se retrouvera alors dans une situation financière critique si les rectifications de calcul de sa pension ne sont pas rapidement effectuées. Elle demande au Médiateur de ne pas encore classer l'affaire.

LA DÉCISION

1 Remarques liminaires

1.1 Concernant la question de la recevabilité de la plainte, il convient de noter que l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur européen prévoit que *"la plainte doit être introduite dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle les faits qui la justifient sont portés à la connaissance du plaignant (...)"* .

1.2 Le Médiateur note que la plaignante avance que la Commission n'a pas déclaré aux autorités belges un contrat de vingt heures par semaine comme étant un temps plein enseignant en ce qui concerne la période antérieure à 1998. Il croit comprendre que des contacts ont eu lieu entre la Commission et les professeurs de langues, qui ont donné lieu à un projet de déclaration conjointe en novembre 2001. La plaignante pouvait donc raisonnablement s'attendre à ce que cette déclaration fût envoyée aux autorités belges. Lorsqu'elle a appris que tel n'avait pas été le cas, elle a décidé de s'adresser au Médiateur et lui a présenté une plainte le 13 février 2003. Le Médiateur considère dès lors que la plainte a été introduite dans le délai prévu à l'article 2, paragraphe 4, de son statut.

2 Le grief selon lequel la Commission n'aurait pas déclaré aux autorités belges un



contrat de vingt heures par semaine comme un contrat d'enseignant à temps plein

2.1 La plaignante fait grief à la Commission de ne pas avoir soumis au ministère belge de l'emploi une déclaration selon laquelle vingt heures hebdomadaires représentent un temps plein enseignant.

2.2 La Commission indique que, par lettre du 9 mars 2000, elle a envoyé au ministère belge de l'emploi une déclaration dans laquelle elle demandait que le contrat de vingt heures par semaine fût considéré comme un temps plein enseignant. La Commission soutient que cette déclaration était également suffisante pour la période allant de 1986 à 1989 et qu'elle a donc rempli toutes ses obligations.

2.3 Dans ses observations, la plaignante réagit à la remarque de la Commission selon laquelle il incombe aux professeurs de langues d'entreprendre auprès des autorités belges, sur une base individuelle, les démarches nécessaires pour obtenir le relèvement du niveau de leurs pensions en soulignant qu'elle a pris contact avec le département juridique de l'Office national belge de sécurité sociale (ONSS) et s'est entendu dire que, au contraire, seul l'employeur peut intervenir.

2.4 En septembre 2003, le Médiateur a demandé à la Commission de lui expliquer pourquoi elle estimait avoir rempli toutes ses obligations en l'espèce. Il lui a demandé, en outre, de lui faire connaître les démarches qu'elle avait entreprises pour obtenir des autorités belges une réponse à sa lettre du 9 mars 2000.

2.5 Dans son avis complémentaire, la Commission indique qu'elle a tenu une réunion avec les autorités belges concernées le 30 mars 2000 et qu'elle a repris contact avec lesdites autorités le 7 mars 2003 pour demander une réponse à sa lettre du 9 mars 2000; une autre réunion a eu lieu le 17 juillet 2003, où il a été convenu de la procédure à suivre. La Commission estime avoir respecté ses engagements en transmettant aux autorités belges, par lettres des 3 et 29 octobre 2003, toute la documentation dont elle disposait. Par lettre du 11 novembre 2003 adressée à ces mêmes autorités, elle a fait une déclaration complémentaire pour la période antérieure à 1992.

2.6 Dans ses observations complémentaires, la plaignante relève que la réunion du 17 juillet 2003 n'a débouché sur aucune modification formelle concernant le calcul des pensions des professeurs de langues. Elle rappelle qu'elle prendra sa retraite le 1er juin 2004 et répète qu'elle se retrouvera alors dans une situation financière critique si les rectifications de calcul de sa pension ne sont pas rapidement effectuées.

2.7 Le Médiateur note que la plaignante fait grief à la Commission de ne pas avoir déclaré aux autorités belges un contrat de vingt heures par semaine comme un temps plein enseignant. Il note, d'autre part, que la plaignante reconnaît que la Commission a déclaré qu'un contrat de vingt heures par semaine correspondait à un temps plein enseignant lors de la réunion qu'elle a tenue le 17 juillet 2003 avec les autorités belges. La Commission a donc fait ce que la plaignante en attendait. Le Médiateur note que les autorités belges n'ont pas encore adapté le calcul de la pension de la plaignante en conséquence. La plaignante y voit une raison pour



demander au Médiateur de ne pas clôturer son enquête avant qu'une modification formelle ne soit intervenue dans ce calcul. Le Médiateur considère cependant qu'il incombe aux autorités belges de calculer la pension de la plaignante sur la base des informations fournies par la Commission. Il n'est pas possible au Médiateur d'examiner les activités y afférentes des autorités belges, dans la mesure où son mandat ne couvre que les institutions et organes communautaires. Le Médiateur estime que cette question pourrait relever du domaine de compétence des médiateurs belges. Par conséquent, il ne juge pas nécessaire de poursuivre son enquête sur cet aspect de la plainte.

2.8 Toutefois, les principes de bonne administration exigent que la Commission traite avec diligence et dans un délai raisonnable les demandes de cette nature. En l'occurrence, le Médiateur note que, le 9 mars 2000, la Commission a envoyé une déclaration au ministère belge de l'emploi dans laquelle elle demandait que le contrat de vingt heures par semaine fût considéré comme un temps plein enseignant. À la suite de sa lettre, la Commission a été informée, de façon informelle, que les autorités belges ne considéraient pas cette déclaration comme suffisante et que chacun des dossiers de pension devait contenir, outre l'attestation de l'employeur relative au caractère "temps plein" d'un contrat de vingt heures par semaine, la liste complète des heures prestées par les professeurs. La Commission a tenu une réunion avec les autorités belges le 30 mars 2000. Y ont succédé, selon l'institution, des échanges de vues, au téléphone et par courrier électronique, qui se sont poursuivis jusqu'en mai 2001. La Commission a repris contact avec les autorités belges le 7 mars 2003 pour demander une réponse à sa lettre du 9 mars 2000. Commission et autorités belges se sont également réunies le 17 juillet 2003 et sont alors convenues de la procédure à suivre.

2.9 Le Médiateur note que la Commission n'a fourni aucune information précise sur la réunion du 30 mars 2000, pas plus que sur les contacts téléphoniques et les messages électroniques échangés jusqu'en mai 2001 et sur la lettre du 7 mars 2003 par laquelle elle a contacté les autorités belges pour obtenir une réponse à sa lettre datée du 9 mars 2000. Cependant, à supposer même que les démarches décrites par la Commission puissent être considérées comme suffisantes dans le présent contexte, force est de constater que l'institution n'a donné aucune explication en ce qui concerne son immobilisme entre mai 2001 et mars 2003. Dans ces conditions, le Médiateur conclut que la Commission n'a pas traité avec diligence et dans un délai raisonnable l'affaire en cause. Un tel comportement étant constitutif de mauvaise administration, le Médiateur est amené à adresser un commentaire critique à la Commission.

3 La demande de la plaignante visant à la régularisation de sa situation en matière de pension

3.1 La plaignante demande que la Commission régularise sa situation en matière de pension en reconnaissant que sa charge de vingt heures hebdomadaires correspond à un contrat à temps plein pour les années 1992 et suivantes et à un contrat à trois quarts temps pour la période 1986-1992.

3.2 La Commission est restée silencieuse sur cette demande.

3.3 En ce qui concerne le calcul de la pension de la plaignante, le Médiateur considère (ainsi qu'il l'a dit plus haut) que cette question est du ressort des autorités belges. C'est par



conséquent l'Office national belge des pensions (ONP) que la plaignante doit saisir de cette demande.

4 Conclusion

4.1 Sur la base de son enquête, le Médiateur estime devoir formuler le commentaire critique qui suit.

Les principes de bonne administration exigent que la Commission traite avec diligence et dans un délai raisonnable les demandes de cette nature. En l'occurrence, la Commission n'a donné aucune explication en ce qui concerne son immobilisme entre mai 2001 et mars 2003. Dans ces conditions, le Médiateur conclut que la Commission n'a pas traité avec diligence et dans un délai raisonnable l'affaire en cause. Un tel comportement est constitutif de mauvaise administration.

4.2 À la lumière de la conclusion du Médiateur concernant la demande de la plaignante (voir point 3.3 ci-dessus) et étant donné que la Commission a fait la déclaration aux autorités belges, ce que la plaignante a reconnu dans ses observations complémentaires, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Aussi le Médiateur classe-t-il l'affaire.

Le Président de la Commission sera informé de cette décision.

Veillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Par "personne de référence", le droit belge entend la personne occupée à temps plein dans la même entreprise ou la même branche d'activités, dans une fonction analogue à celle du travailleur concerné, et dans laquelle elle est censée accomplir le même nombre de jours de travail que le travailleur concerné.