

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 492-497/2011, N° 504-508/2011, N° 510/2011, N° 512/2011, N° 515-520/2011,
N° 527/2012 (BARON et autres c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Christos ROZAKIS, Président,
M. Jean WALINE, Juge,
M. Serkan KIZILYEL, Juge suppléant,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,
Mme Eva HUBALKOVA, Greffière suppléante,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. Le Tribunal est saisi des vingt recours présentés et enregistrés aux dates suivantes, par :

- | | |
|----------------------------|--|
| - Mme Katia BARON, | recours N° 492/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - M Robert DIEBOLD, | recours N° 493/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - Mme Françoise DEGENS, | recours N° 494/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - M. David-Michel PARROTT, | recours N° 495/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - M. Emin ATAC, | recours N° 496/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - M. Barry TULETT, | recours N° 497/2011, enregistré le 12 juillet 2011 |
| - Mme Anne AMAR, | recours N° 504/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - M. Christophe STOLL, | recours N° 505/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - Mme Sylviane POIRIER, | recours N° 506/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - Mme Gemma FRY, | recours N° 507/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - M. Richard WIEDER, | recours N° 508/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - M. Marc BIGAIGNON, | recours N° 510/2011, enregistré le 19 septembre 2011 |
| - M. Emmanuel SIMONET, | recours N° 512/2011, enregistré le 4 novembre 2011 |
| - M. Didier FAUCHEZ, | recours N° 515/2011, enregistré le 30 novembre 2011 |
| - Mme Daniela BALESTRA, | recours N° 516/2011, enregistré le 30 novembre 2011 |

- Mme Marie-Odile BILLET, recours N° 517/2011, enregistré le 30 novembre 2011
- Mme Nadine SCHAEFFER, recours N° 518/2011, enregistré le 30 novembre 2011
- M. James BRANNAN, recours N° 519/2011, enregistré le 30 novembre 2011
- Mme Elisabeth SCARAVELLA, recours N° 520/2011, enregistré le 30 novembre 2011
- M. Alev GUNYAKTI, recours N° 527/2012, enregistré le 27 mars 2012

2. Les 18 et 28 octobre 2011, ainsi que le 2 janvier et le 18 avril 2012 respectivement, les requérants ont déposé leurs mémoires ampliatifs.

3. Les 10 janvier, 9 février et 21 mai 2012 respectivement, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations. Les requérants ont soumis leurs mémoires en réplique respectivement les 20 février, 7, 31 mars et 3 septembre 2012.

4. L'audience publique dans les premiers vingt recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal à Strasbourg le 20 juin 2012. Les requérants – à l'exception de M. Emmanuel Simonet qui a assuré lui-même la défense de ses intérêts – étaient représentés par M. Marcel Piquemal, professeur des Universités honoraire, assisté par M. Giovanni Palmieri. Le Secrétaire Général était représenté par Mme Bridget O'Loughlin, Chef Adjoint du Service du Conseil Juridique, assistée de Mme Maija Junker-Schreckenber et Mme Sania Ivedi, administratrices dans le même Service.

En ce qui concerne le vingtième recours, le professeur Piquemal, conseil du requérant Gunyakti, a indiqué que son client était prêt à se passer de procédure orale. Le Secrétaire Général ayant adopté la même position, le 25 septembre 2012 le Tribunal a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 23 du Règlement du Tribunal).

EN FAIT

I. LES FAITS DE LA CAUSE

5. Les requérants sont des agents du Conseil de l'Europe en poste à Strasbourg.

6. Le 7 juillet 2010, le Comité des Ministres adopta la Résolution CM/Res(2010)8 portant modification à l'article 3 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut du Personnel). En application de cette Résolution, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, tout agent passe désormais à l'échelon supérieur après le nombre de mois qui lui auraient été nécessaires, au jour de l'entrée en vigueur de la mesure, pour y accéder aux termes de l'ancien cadre juridique, multiplié par deux.

7. A des dates différentes, les requérants introduisirent des réclamations administratives qui furent toutes rejetées par le Secrétaire Général (article 59 du Statut du Personnel).

Aux dates indiquées au paragraphe 1 ci-dessus, les requérants introduisirent leurs recours conformément à l'article 60 du Statut du Personnel.

II. LE DROIT PERTINENT

Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut du Personnel)

8. L'article 2 – Les traitements de base des agents, dispose :

« Les traitements de base des agents sont fixés d'après les barèmes ci-annexés. Le traitement de base des agents établis dans un pays pour lequel ces barèmes n'existent pas est fixé, jusqu'à ce que de tels barèmes soient établis, par un arrêté du/de la Secrétaire Général(e). Dans cet arrêté, le/la Secrétaire Général(e) doit tenir dûment compte du traitement de base applicable en Belgique et appliquer un coefficient approprié reflétant le coût et les conditions de la vie dans le pays concerné. L'établissement de barèmes pour un pays donné invalide l'arrêté en ce qui concerne ce pays. »

9. L'article 3 - Avancement dans les échelons, tel que modifié par la Résolution CM/Res(2010)8 du 7 juillet 2010 avec effet au 1^{er} janvier 2011, dispose :

« 1. Tout agent ou agente, nommé(e) à titre définitif, bénéficiant des avancements dans les échelons prévus aux barèmes.

2. Ces avancements se font de façon continue d'un échelon à l'échelon suivant ; ils commencent à s'effectuer le premier jour du premier trimestre [1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet ou 1^{er} octobre] après une période de vingt-quatre mois, dans les cas prévus au paragraphe 3, et de trente-six mois dans les cas prévus au paragraphe 4, après la nomination définitive dans l'emploi ou à la suite d'une promotion.

3. Pour les agents de catégorie A, l'avancement aux échelons 2 à 5 (grades A7 et A6) et 2 à 7 (grades A5, A4, A3 et A2) s'effectue après vingt-quatre mois de service dans l'échelon immédiatement inférieur et l'avancement aux échelons – (grade 7), 6 à 8 (grade A6) et 8 à 11 (grades A5, A4, A3 et A2) après quarante-huit mois de service dans l'échelon immédiatement inférieur.

4. Pour les agents de catégorie L, l'avancement d'échelon s'effectue après trente-six mois de présence dans l'échelon immédiatement inférieur.

5. Pour les agents des catégories B et C, l'avancement aux échelons numérotés 2 à 8 s'effectue après vingt-quatre mois de présence dans l'échelon immédiatement inférieur et aux échelons 9 à 11 après quarante-huit mois. »

Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées (Annexe au 154^{ème} rapport du CCR)

10. L'article 1 – Domaine de la coordination, dispose :

« a. L'objet du système de la coordination est de fournir des recommandations aux organes directeurs des Organisation Coordonnées, conformément aux dispositions de la réglementation, concernant :

i. les barèmes des traitements de base, ainsi que leur méthode d'ajustement, applicables à l'ensemble des catégories de personnel et à l'ensemble des pays où se trouvent des agents en activité ou des bénéficiaires d'une pension ;

(...)

b. Selon la procédure mentionnée dans l'article 6, les recommandations aux organes directeurs sont formulées par le Comité de coordination sur les rémunérations (CCR), dans la mesure du possible conjointement avec le Comité des représentants des Secrétaires/Directeurs généraux (CRSG) et après

consultation du Comité des représentants du personnel (CRP) en cas de conditions divergentes dans les Organisations Coordonnées, les recommandations relative aux indemnités peuvent prendre la forme de cadre applicables à toutes les Organisations, à l'intérieur desquels chaque Organisation a la flexibilité d'adopter des dispositions d'application visant à répondre à ses besoins propres. Le CCR est tenu informé de ces dispositions.

c. Selon la procédure mentionnée dans l'article 6, le CCR émet un avis consultatif sur toute question relevant de son domaine de compétence soumise par l'organe directeur d'une Organisation Coordonnée. »

11. L'article 5 – Proposition et programme de travail, dispose :

« b. Après consultation du CRP, le CRSG formule des propositions se rapportant aux questions qui relèvent de la compétence du CCR telle qu'elle est définie à l'article 1 ci-dessus, et les soumet au CCR accompagnées des éventuels commentaires et opinions du CRP.

12. L'article 6 – Recommandations et avis consultatifs se lit comme suit :

« a. Les recommandations, sous forme de rapports, sont faites par le CCR par consensus et, dans la mesure du possible, conjointement avec le CRSG. Le CRP est consulté sur les projets de rapport en vue de prendre sa position en considération.

(...)

e. Le CCR émet ses avis consultatifs par consensus après consultation des représentants du CRSG et du CRP de la ou des Organisations concernées. Dans le cas où le sujet en question concerne spécifiquement une ou plusieurs Organisations, les délégations du CCR dont le pays n'est pas membre de la ou des Organisations concernées, interviennent avec mesure dans les débats visant à l'adoption de l'avis. Faute d'accord entre les délégations du CCR après deux réunions suivant la soumission de la demande, le/la Président(e) du CCR établit un rapport dans lequel il/elle formule l'avis consultatif qui bénéficie de l'appui le plus large au sein du CCR. Les opinions divergentes communiquées par écrit figurent en annexe au rapport. »

Compte rendu succinct de la 88^{ème} réunion conjointe tenue le 26 septembre 2007(CCR-CRSG-CRP)

13. Le point 6 – Calendrier des réunions et programme de travail pour 2008 :

« 6.1 Le Président note que l'examen de l'indemnité d'expatriation se poursuivra en 2008 si nécessaire et qu'à la demande de la délégation de l'Allemagne, la coordination entamera un examen de la structure salariale des Organisations Coordonnées à la lumière de la réforme intervenue à l'Union européenne.

6.2 Le déléguée de l'Allemagne constate que la structure des barèmes des Organisations Coordonnées n'a pas changé depuis son introduction tandis que des évolutions notables sont intervenues dans certaines organisations internationales, comme l'Union européenne qui pourrait être utilisée à titre d'exemple. Il précise que ce projet est lancé sans idées préconçues, il s'agit d'analyser ce qui est possible en tenant compte des besoins des Organisations Coordonnées. Il suggère que cet examen se déroule au sein du Comité des études, et qu'il serait utile d'étudier différentes options comme l'expérience dans les fonctions publiques nationales et d'autres organisations internationales. Il souhaite que ce dossier soit abordé d'une manière ouverte, en dépit des coûts budgétaires qu'elle peut engendrer et des craintes personnelles.

6.3 Le Président du CRP se demande si cet exercice rentre dans la compétence du CCR telle que décrite à l'article 1 de la Réglementation relative à la coordination. Il relève que la difficulté majeure de cet exercice tient au fait que dans le système des Organisations Coordonnées, il y a association du grade et de la fonction, ce qui n'est pas le cas dans les fonctions publiques nationales et à l'Union européenne. Par

ailleurs, les agents de l'Union européenne qui ont un rapport favorable, ont un droit à la promotion passage au grade supérieur même s'il n'y a pas de poste vacant, ce qui n'est pas le cas dans les Organisations Coordonnées. Le Président du CRP conclut que la comparaison est intéressante mais craint que le CCR n'adopte le système le moins favorable pour le personnel.

(...)

6.8 Le Conseiller juridique du CCR note que l'article 1 de la Réglementation relative au système de la coordination prévoit que les barèmes relèvent de la compétence du CCR, ce qui ne devrait pas exclure l'examen de leur structure. »

171^e Rapport du CCR sur la Méthode d'ajustement des rémunérations du personnel des organisations coordonnées (CCR/R(2011)3 du 19 juillet 2011

14. L'article 1 – Durée et validité des modifications ultérieures du règlement, dispose comme suit :

« 1.1 Le présent règlement définit la procédure d'ajustement des rémunérations pour la période de six ans allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2012. En cas de modifications ultérieures de ce règlement, aucune des dispositions qui cesseront d'être appliquées ne sera génératrice de droits acquis. »

15. L'article 5 – Ajustements annuels des traitements de base, se lit comme suit :

« (...)

5.2 Barèmes pour les autres pays

5.2.1 Sous réserve des dispositions de l'article 8, pour le personnel de catégorie A et L en fonction dans les autres pays, les traitements de base sont ajustés au 1^{er} janvier suivant la période de référence, par l'ajustement salarial calculé sur la base de l'indice national des prix à la consommation, l'indice de référence, et par les parités de pouvoir d'achat telles qu'elles figurent à l'Appendice 2, de façon à assurer une relative équivalence de pouvoir d'achat entre les barèmes des pays considérés.

5.2.2 Les traitements de base du personnel des catégories B et C font l'objet d'un ajustement égal au pourcentage déterminé pour le personnel des catégories A et L de ces pays. »

16. L'article 8 – Faisabilité budgétaire, dispose :

« 8.1 Le Comité des Ministres se réserve le droit, si des circonstances exceptionnelles ou imprévues le justifient :

8.1.1 de ramener l'ajustement annuel recommandé par le CCR à l'indice national des prix à la consommation applicable et d'échelonner le montant de l'ajustement ou de le reporter à une date ultérieure dans le courant de l'année civile ;

8.1.2 de décider, sur la base de la conclusion par le Secrétaire Général que l'Organisation ne pourrait pas raisonnablement espérer sans cela pouvoir faire face à ses obligations financières et à ses besoins de fonctionnement essentiels, que l'ajustement annuel recommandé par le CCR sera accordé en partie ou refusé, et de décider en outre du moment du paiement de tout ajustement.

8.2 La mesure décidée au titre de l'article 8.1 est mise en œuvre en conformité avec les principes juridiques généraux pertinents et après une consultation tripartite appropriée.

8.3 Le Comité des Ministres se réserve également le droit de déterminer de l'opportunité de procéder à un éventuel rattrapage, des paiements rétroactifs ou des ajustements au titre de la compétitivité. »

17. L'article 12 – Gestion flexible des rémunérations, dispose :

« 12.1 A l'issue du processus de consultation statutaire du personnel, le Secrétaire/Directeur général d'une Organisation Coordinée peut proposer à l'organe directeur de l'Organisation concernée des mesures portant sur la gestion flexible des rémunérations. Les mesures en question sont mises en œuvre à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire décidée par l'organe directeur de l'Organisation concernée.

12.2 Dans l'hypothèse où l'organe directeur d'une Organisation Coordinée décide de mettre en œuvre une gestion flexible des barèmes de salaires, les barèmes de salaires tels qu'ajustés conformément à l'article 5 du Règlement, restent en vigueur dans chaque Organisation Coordinée. Ils sont utilisés comme base de calcul des pensions payables en application du Régime de pensions des Organisations Coordinées, ainsi que des pensions payables tout autre régime de pensions approuvé par l'organe directeur d'une Organisation Coordinée qui prévoit la même méthode d'ajustement.

12.3 L'organe directeur d'une Organisation peut demander l'avis du CCR sur des mesures relatives à la gestion flexible des rémunérations avant de les introduire. Le CCR est tenu informé de ces mesures après leur approbation par les organes directeurs concernées. »

EN DROIT

I. LA JONCTION DES RECOURS

18. Etant donné la connexité des vingt recours, le Tribunal décide de les joindre, en application de l'article 14 de son Règlement intérieur.

II. LES ARGUMENTS DES PARTIES

19. Les requérants demandent l'annulation des décisions de ne pas leur accorder l'échelon prévu, à compter, selon le cas, des mois d'avril, juillet et octobre 2011 ou janvier 2012, avant l'entrée en vigueur de la mesure attaquée. Ils estiment que la décision du Comité des Ministres de doubler la périodicité de l'attribution des échelons serait illégale car prise en violation de la réglementation relative au système de la coordination, qu'elle constituerait une décision arbitraire et violant leurs droits acquis.

20. Selon les requérants, les décisions attaquées seraient illégales, car elles auraient été prises en violation de la réglementation de la Coordination. En outre, elles violeraient deux principes généraux du droit, à savoir celui qui interdit, en matière de rémunération, les décisions arbitraires, et celui qui protège, dans le droit de la fonction publique internationale, les droits acquis.

A. Violation de la réglementation relative au système de la Coordination

21. Se référant à l'alinéa i. de l'article 1 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées (voir paragraphe 10 ci-dessus), les requérants maintiennent que les échelons font partie intégrante des barèmes de traitement de base et donc relèvent du domaine de la Coordination tel que défini à l'article 1. En cette connexion, les

requérants font également référence au point 6 du compte rendu succinct de la 88^{ème} réunion conjointe tenue par les CCR-CRSG-CRP (voir paragraphe 13 ci-dessus). Selon eux, le fait que la périodicité des échelons rentre dans le domaine de la Coordination ne signifie pas nécessairement que des règles identiques doivent être adoptées à cet égard dans toutes les Organisations coordonnées. Cependant, la réglementation de la Coordination exclut qu'une Organisation puisse faire l'économie d'un examen de la question au niveau coordonné. En d'autres termes, si le Secrétaire Général avait voulu modifier la périodicité des échelons, il aurait dû agir au sens de l'article 5 b. du Règlement de la Coordination (voir paragraphe 11 ci-dessus) et obtenir l'accord du CRSG afin que ce dernier « formule des propositions se rapportant aux questions qui relèvent de la compétence du CCR telle qu'elle est définie à l'article 1 (...) et les lui soumet au CCR, accompagnée des éventuels commentaires et opinions du CRP » comme prévu par la lettre d. dudit article 5.

22. Pour les requérants, si le Secrétaire Général avait suivi cette procédure, il aurait respecté des formalités substantielles, à savoir : permettre au CRP de formuler des commentaires et opinions sur ce point, éventuellement lui permettre de demander une réunion du groupe de concertation prévu à l'article 7 de la réglementation. Or le Secrétaire Général n'a pas suivi ce chemin : s'estimant à tort affranchi de toute obligation découlant de cette réglementation, il a fait l'impasse sur la procédure coordonnée et a eu recours à une procédure certes plus rapide, mais interne à l'Organisation, ce qui serait inacceptable pour un sujet relevant du domaine de la Coordination.

23. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de rejeter les recours. Il note, tout d'abord, qu'aucune disposition de la réglementation ne contient une référence à la périodicité d'attribution des échelons. Il n'est pas contesté que les barèmes des traitements de base associent des valeurs monétaires à chacun des échelons à l'intérieur de chaque grade au sein d'une catégorie. Toutefois, si le domaine de la coordination couvre la valeur des échelons, il ne couvre pas les modalités d'avancement dans les échelons, y compris la périodicité d'attribution des échelons. Par ailleurs, ni la méthode d'ajustement des rémunérations, contenue dans le 171^{ème} rapport du CCR, ni les barèmes des traitements pour 2011 et 2012 ne contiennent une règle sur les modalités d'attribution des échelons.

24. En tout état de cause, le Secrétaire Général maintient que ledit rapport du CCR contient l'article 12 relatif à la gestion flexible des rémunérations, qui permet à chaque Organisation d'avoir une grande flexibilité en matière de gestion des rémunérations. Ainsi, chaque Organisation peut gérer librement ses barèmes des traitements en fonction de ses besoins, une simple information a posteriori du CCR étant prévue en la matière.

25. Le Secrétaire Général note également que la coordination est un système commun d'ajustement des rémunérations et des indemnités pour le personnel des Organisations Coordonnées qui ne superpose pas un organe décisionnel supérieur aux instances du Conseil de l'Europe. Son but est de recommander des solutions uniformes pour les questions relatives aux rémunérations qui sont communes à toutes les Organisations. En adoptant la réglementation relative au système de la coordination, le Comité des Ministres n'a pas transféré ses compétences au CCR. La coordination n'a pas pour objet ni pour vocation de se substituer aux organes directeurs des Organisations Coordonnées en matière de management, ceux-ci conservant leur pleine souveraineté et leurs compétences en matière de gestion interne et de prise de décision. Il

importe d'insister sur le fait que les politiques du personnel – telles les modalités et la périodicité d'attribution des échelons – demeurent de la compétence de chaque Organisation et ne figure pas dans le mandat du CCR. Le Secrétaire Général ajoute que la question de la périodicité des échelons ne relève pas d'une question commune à l'ensemble des Organisations Coordinées et n'a dès lors pas pour vocation d'être une question coordonnée.

26. Le Secrétaire Général en conclut que l'adoption de la Résolution CM/Res(2010)8 portant modification de l'article 3 du Règlement sur les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut du Personnel) ne constitue pas une violation de la réglementation relative au système de la coordination.

B. Violation du principe général du droit qui interdit les décisions arbitraires

27. Les requérants considèrent que les décisions attaquées poursuivent un seul but qui est de réaliser des économies aux dépens des agents ce qui, selon eux, viole le principe général du droit qui interdit toute décision arbitraire. Ils se réfèrent sur ce point au jugement n° 832 du 5 juin 1987 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (« TAOIT ») dans lequel le Tribunal a clairement stipulé qu'« une Organisation internationale doit s'abstenir de prendre des mesures que ne justifie pas son fonctionnement normal ou le souci de recruter des agents qualifiés. Elle est en outre liée par les principes généraux du droit, tels que ceux de l'égalité, de la bonne foi et de la non-rétroactivité. De plus, elle agira pour des motifs raisonnables, en évitant de causer un tort inutile ou excessif » (voir paragraphe 16 ci-dessus). Par ailleurs, le TAOIT a déclaré, dans son jugement n° 1821 du 28 janvier 1999, que « le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel, n'est pas en soi un motif valable pour s'écarter d'une norme de référence préétablie » (voir paragraphe 7 ci-dessus).

28. Les requérants soutiennent également que l'abaissement d'échelons figure au Statut du Conseil de l'Europe comme une mesure disciplinaire parmi les plus graves. Sur la base de la structure des barèmes en vigueur lors de l'engagement des requérants, la mesure de doublement des intervalles équivaudrait à infliger un abaissement d'échelon tous les deux ans. Selon eux, ce simple raisonnement permet de définir comme excessif le tort que l'Organisation cause aux requérants.

29. Pour sa part, le requérant Simonet maintient que, sur la base de la grille en vigueur à l'engagement, la mesure de doublement des intervalles équivaut à infliger un abaissement tous les deux ans. Selon lui, on ne saurait soutenir que les conditions d'engagement peuvent impliquer l'acceptation implicite de se voir infliger dans le futur des traitements présentant à la date de l'engagement le caractère de sanctions aussi graves. La clause de mutabilité ne peut donc être raisonnablement invoquée. Par sa mesure et sa portée, la mesure dépasse clairement ce que l'entendement normal permet d'inclure dans une telle clause. Par ailleurs, le respect des conditions d'engagement peut être regardé comme un usage de l'Organisation revêtant un caractère coutumier. Des dates charnières ont été prévues pour toutes les réformes antérieures de semblable envergure, comme à propos de l'indemnité de résidence, des délais de route ou du régime de pensions.

30. Les requérants soutiennent que les motifs invoqués par le Secrétaire Général ne sont pas raisonnables et que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté. La motivation de la

mesure revient à faire payer aux agents une partie du programme de l'Organisation que le Comité des Ministres ne voudrait pas financer autrement. De ce fait, le tort infligé aux agents serait également excessif sur le plan purement financier, s'appliquant aux salaires et ayant des répercussions très fortes sur les futures pensions. Cela vaut aussi pour les pensions des agents qui, ayant travaillé pour une administration nationale, ont demandé le transfert de leurs droits à pension vers l'Organisation.

31. Le requérant Simonet maintient que l'allongement de la durée des échelons aurait pour objet et pour effet de contourner les conditions matérielles et formelles d'application de la clause de faisabilité budgétaire. Selon lui, la mesure est à la fois directement contraire à l'exécution de bonne foi des engagements résultant de la méthode et entachée de détournement de pouvoir. Par ailleurs, l'illégalité de la mesure trouve encore confirmation dans l'article 1.1 du règlement. *A contrario*, le règlement reconnaît lui-même qu'il est créateur de droits acquis, au moins aussi longtemps qu'il reste en vigueur. Aucune révision du règlement n'a été engagée au niveau de la coordination, et en tout état de cause, la stabilité de la méthode d'évolution des rémunérations ne peut être remise en cause avant le terme de la période fixée. Le requérant se réfère sur ce point à la sentence Ausems et autres c/ Secrétaire Général (TACE, recours N° 133-145/0986 - Ausems et autres c/ Secrétaire Général, sentence du, 3 août 1987).

32. De son côté, le Secrétaire Général rappelle que l'adoption de la mesure était justifiée par le contexte général économique s'inscrivant en même temps dans le cadre plus vaste du processus de réforme dont le principal objectif était d'accroître les capacités de réaction du Conseil de l'Europe. Il a proposé plusieurs mesures afin de maîtriser la croissance des dépenses de personnel et afin d'éviter d'avoir à réduire davantage la capacité opérationnelle de l'Organisation. Il a procédé notamment à un examen critique du système d'indemnités et d'allocations, les conditions d'embauche ont été revues à la baisse et les délais de promotion sur poste jumelé ont été augmentés afin de faire baisser la masse salariale d'une manière durable. Une suppression ciblée de postes et fonctions a été effectuée. Le doublement de la période entre deux échelons d'ancienneté a ainsi contribué à maîtriser la croissance des dépenses de personnel tout en conservant au sein de l'Organisation les ressources humaines qui sont absolument nécessaires pour mettre en œuvre les activités opérationnelles du Conseil de l'Europe. En effet, en l'absence de l'adoption de cette mesure, le nombre de suppressions de postes ou de fonctions aurait été bien supérieur aux 57 suppressions qui sont prévues. Les économies budgétaires moyennes résultant de cette mesure sont de l'ordre de 600 000 euros correspondant à une dizaine d'emplois au moins par an pour les dix années à venir. Le Secrétaire Général est convaincu qu'il s'agissait d'une mesure qui respecte le critère de proportionnalité et qui était justifiée par la situation actuelle et future de l'Organisation.

33. Le Secrétaire Général conteste l'argument des requérants selon lequel la mesure en cause s'assimilerait à une mesure disciplinaire d'abaissement d'un échelon. D'une part, cette mesure ne vise pas à abaisser les échelons qui auraient déjà été attribués aux agents mais à doubler la période d'acquisition des futurs échelons. D'autre part, il s'agit d'une mesure générale portant sur les conditions d'avancement d'un échelon à l'autre qui fait désormais partie du système de rémunération des agents.

34. Quant à l'affirmation des requérants que la mesure serait inégalitaire, en ce que le doublement de la périodicité des échelons ne touche pas de la même manière les agents qui, du

fait de l'état du déroulement de leur carrière, « se trouvent en bas, en haut ou à la fin de l'échelle », le Secrétaire Général souligne que l'Administration a pris grand soin de garantir un maximum d'équité dans la mise en œuvre de la mesure. D'autre part, lors d'une réforme du Statut du Personnel, il est inévitable qu'une mesure générale touche de manière différente certaines catégories d'agents en fonction de la situation personnelle et professionnelle propre à chaque intéressé. Il revient à l'Organisation d'user de son pouvoir d'appréciation pour évaluer s'il est nécessaire et opportun d'appliquer des règles différentes aux différentes catégories d'agents. En l'espèce, la différence de situation évoquée par les requérants n'impose pas que les agents soient soumis à des règles distinctes. Par ailleurs, en ce qui concerne les agents ayant atteint le dernier échelon de leur grade, ceux-ci seront également touchés par le doublement des échelons en cas de promotion à un grade supérieur.

35. Le Secrétaire Général en conclut que le Conseil de l'Europe n'a pas failli à ses obligations. Pour lui, la mesure mise en cause vise à pérenniser et à assainir la situation financière préoccupante de l'Organisation et, ainsi, l'emploi des agents.

C. Violation du principe général du droit qui protège les droits acquis

36. Les requérants arguent que la mesure de doublement de l'intervalle entre les échelons est de nature à affecter l'économie du contrat qui les lie à l'Organisation et en concluent que le principe général du droit qui consacre le respect des droits acquis aurait ainsi été violé.

37. Ils notent que le Secrétaire Général ne nie ni l'existence de ce principe général du droit, ni son application au droit interne du Conseil de l'Europe. Toutefois, bien qu'il s'accorde avec eux pour affirmer que la notion des droits acquis s'étend aux « dispositions réglementaires qui sont de nature à déterminer l'intéressé à entrer et puis rester en service », le Secrétaire Général estime « qu'il ne peut être allégué de façon vraisemblable que la perspective d'avancement dans les échelons tous les 36 mois au lieu de tous les 18 mois aurait dissuadé des fonctionnaires d'entrer au service du Conseil de l'Europe ».

38. Les requérants rappellent que ce principe général du droit constitue une véritable barrière au pouvoir des Organisations internationales de modifier unilatéralement les règles touchant au statut du fonctionnaire. Se référant à la jurisprudence du Tribunal administratif de la Banque mondiale (Décision N° 1 du 5 juin 1981 - de Merode, Lamson-Scribner, Reese, Reisman-Toof, Ruberl, Shapiro c. la Banque Mondiale), les requérants citent les limites au pouvoir de modifier unilatéralement les éléments non fondamentaux et non essentiels : a. les modifications ne doivent pas avoir d'effet rétroactif ; b. elles ne doivent pas être étrangères au bon fonctionnement de l'Organisation et à son devoir de faire appel au personnel le plus qualifié ; c. les changements doivent être fondés sur une exacte appréciation de la situation en cause ; d. elles doivent être réalisées de bonne foi ; elle ne doivent pas être discriminatoires ; les amendements doivent être introduits de façon raisonnable, de manière à éviter un tort excessif ou inutile au personnel. Selon les requérants, ces conditions ne seraient pas remplies dans leur cas.

39. Pour soutenir leurs arguments, les requérants citent également la jurisprudence en la matière du TAOIT, de la Commission de recours de l'OCDE et de la Commission de recours de l'OTAN. Ils considèrent que les décisions attaquées dans le cas d'espèce portent atteinte à un élément essentiel, qui a été à la base de leur décision de rejoindre l'Organisation. Or, l'un des

éléments principaux qui déterminent l'entrée au service d'une Organisation est la rémunération principale, ainsi que les indemnités et allocations qui l'accompagnent.

40. De son côté, le Secrétaire Général maintient que l'un des critères permettant de déterminer l'existence ou non d'un droit acquis est la nature du droit en cause. Il note que l'avancement dans les échelons est un élément réglementaire ; or, une disposition réglementaire est susceptible d'être modifiée à tout moment dans l'intérêt du service. Il ne s'agit donc pas d'un droit acquis. Il se réfère à cet égard au jugement n° 832 du TAOIT (Ayoub et autres). Par ailleurs, le déroulement des carrières des fonctionnaires comporte des droits dont tous les aspects ne peuvent rester intangibles. Dans ce contexte, le Secrétaire Général évoque le jugement n° 365 (Lamadie (n° 2) et Kraanen) du même TAOIT, dont il ressort qu'un facteur intrinsèquement mobile comme les perspectives d'évolution d'une carrière éventuellement sur plusieurs dizaines d'années ne peut être considéré comme un droit acquis.

41. Le Secrétaire Général souligne le principe bien établi, selon lequel il y a un droit acquis à une possibilité d'avancement régulier, mais pas de droit acquis à un certain rythme ou une certaine vitesse d'avancement. La mesure contestée par les requérants vise à doubler l'intervalle entre deux échelons d'ancienneté. Il s'agit donc d'un simple ralentissement de l'avancement des agents vers l'échelon supérieur. La perspective d'avancement n'est pas supprimée et le rythme de l'avancement, désormais de 24 mois au lieu de 12 mois, ou de 36 mois au lieu de 18 mois, selon les catégories, est, selon le Secrétaire Général, plus que raisonnable.

42. En conclusion, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer les recours mal fondés et de les rejeter.

III. L'APPRECIATION PAR LE TRIBUNAL

43. Le Tribunal note qu'il est saisi d'une série de demandes d'annulation de décisions administratives contenues dans les bulletins de salaire des requérants, prises en exécution du changement de réglementation décidée par le Comité des Ministres après que la Coopération avait adopté des rapports de son ressort.

Le Tribunal constate, à titre préliminaire, une certaine similarité entre l'aspect général des présents recours et l'aspect général des recours qui sont à l'origine de sa sentence *Prévost et autres* (TACE, recours N° 477-484/2011, *Prévost et autres c/ Secrétaire Général*, sentence du 20 avril 2012, paragraphe 60). En fait, les requérants, comme leurs collègues dans les recours précités, se plaignent d'une mesure défavorable qui a des conséquences pour l'ensemble des agents de l'Organisation. Toutefois, le Tribunal note que, dans la situation économique actuelle, la gestion budgétaire est une nécessité primordiale, qui doit s'appliquer avec d'autant plus de rigueur lorsqu'il s'agit d'une organisation internationale, financée par les Etats membres dont les apports proviennent de leurs budgets nationaux respectifs, alimentés par le contribuable. Les agents du Conseil de l'Europe – une des organisations internationales – ne doivent pas, en ces circonstances, avoir à l'esprit seulement l'aspect salarial de leurs emplois mais ils doivent montrer leur compréhension si des mesures impopulaires sont inévitables afin d'assurer le fonctionnement continu de l'Organisation. En revanche, il leur est loisible de s'attendre que les Etats membres, en bons pères de familles soucieux également des intérêts de l'Organisation et de

ses personnels, contrebalancent les conséquences de ces restrictions dès que les circonstances le permettent.

A. Violation de la réglementation relative au système de la Coordination

44. Les requérants considèrent que les décisions attaquées seraient illégales, car elles auraient été prises en violation de la réglementation de la Coordination.

45. Le Tribunal souscrit à la thèse des requérants selon laquelle les échelons font partie intégrante des barèmes des traitements de base et relève du domaine de la Coordination tel que défini à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées (voir paragraphe 21 ci-dessus). Il note, toutefois, qu'aucun texte présenté devant lui n'établit la règle selon laquelle une certaine périodicité en leur octroi doit être maintenue.

46. Par ailleurs, même à supposer que le Secrétaire Général – comme le prétendent les requérants – aurait dû agir au sens de l'article 5 b. du Règlement, le Tribunal rappelle que les organes mentionnés dans cette disposition, comme d'ailleurs dans tout le Règlement, ne sont compétents que pour produire et soumettre des recommandations ou avis consultatifs ; cette limitation ressort clairement des articles 1 et 6 dudit Règlement. En même temps, le Tribunal note que le Secrétaire Général dispose d'une certaine flexibilité quant à sa gestion des rémunérations. Plus particulièrement, l'article 12.3 du 171^e rapport du CCR (voir paragraphe 17 ci-dessus) lui donne la possibilité et non l'obligation de demander l'avis du CCR sur la mesure qu'il entend introduire et d'en informer le CCR une fois qu'une telle mesure est adoptée.

47. A la lumière de ces considérations, le Tribunal constate que le Secrétaire Général n'a pas violé la réglementation relative au système de coordination. Il rejette, par conséquent, ce moyen de recours.

B. Violation du principe général du droit qui interdit les décisions arbitraires

48. Les requérants allèguent que les décisions attaquées poursuivent le seul but de réaliser des économies aux dépens des agents et cela en violation du principe général du droit qui interdit toute décision arbitraire.

49. Le Tribunal s'est déjà référé à la situation économique générale à laquelle toutes les organisations internationales ainsi que les différents Etats membres doivent faire face (voir paragraphe 43 ci-dessus). A l'instar du Secrétaire Général, il note que le doublement de la périodicité des échelons n'est pas la première et seule mesure prise afin d'assurer le bon fonctionnement du Conseil de l'Europe pendant la période de conjoncture économique. Il suit de la logique de choses que des mesures ainsi adoptées ne peuvent généralement être qu'impopulaires. Le Tribunal accepte que la mesure s'inspire du souci de garder, au service de l'Organisation, des agents qui auraient été congédiés s'ils n'avaient pas pu être rémunérés au moyen des sommes économisées par l'opération du doublement des échelons. La mesure litigieuse est donc, aux yeux du Tribunal, conforme aux buts de l'Organisation, qui doit se préoccuper, dans l'intérêt de l'ensemble du personnel, de préserver leur emploi aussi bien que de

protéger leurs conditions d'engagement (voir, *mutatis mutandis*, TAOIT, De Los Cobos et Wenger, jugement n° 391 du 24 avril 1980).

50. Après avoir pris en considération tous les arguments des parties, le Tribunal n'estime pas que la mesure en question ait été prise sans respecter une règle ou un fondement juridique ; il n'estime pas non plus qu'elle résulte d'un libre choix sans qu'elle ne soit suffisamment motivée ou bien qu'elle ne réponde à aucune nécessité logique. Renvoyant à ses considérations précédentes, le Tribunal ne souscrit pas à la thèse des requérants, basée sur la jurisprudence du TAOIT, selon laquelle la mesure incriminée tirait son origine dans le simple désir de réaliser des économies aux dépens du personnel, et qu'elle n'est pas justifiée par le fonctionnement normal ou le souci de recruter des agents qualifiés (voir paragraphe 27 ci-dessus). Bien que l'abaissement d'échelons constitue une des mesures disciplinaires qui peuvent être octroyées aux agents (voir paragraphe 28 ci-dessus), le Tribunal estime, néanmoins, qu'il serait très simpliste d'assimiler le doublement de périodicité des échelons à une sanction disciplinaire. Il est vrai que les deux mesures ont une incidence négative sur les revenus du personnel. Toutefois, l'ensemble des circonstances dans lesquelles elles sont prises ainsi que leurs destinataires respectifs sont diamétralement différents. Par ailleurs, le fait que la périodicité des échelons soit mise en place n'affecte aucunement l'application du Statut du Personnel quant à l'octroi de sanctions disciplinaires si un tel besoin se présente.

51. Par conséquent, le Tribunal considère que, malgré l'incidence négative sur les revenus de l'ensemble du personnel du Conseil de l'Europe, la mesure en question n'a pas violé le principe général du droit qui interdit toute décision arbitraire. Il rejette, en conséquence, ce moyen de recours.

C. Violation du principe général du droit qui protège les droits acquis

52. Les requérants allèguent également que la mesure incriminée viole aussi un autre principe général du droit, à savoir celui de la protection des droits acquis.

53. Le Tribunal rappelle qu'un droit est acquis si son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification de texte. Il y a lieu de considérer comme acquis un droit conféré par une disposition statutaire ou réglementaire et assez important pour avoir déterminé un agent à s'engager au service d'une Organisation. Réduire ce droit sans le consentement de son titulaire, c'est porter atteinte aux conditions d'emploi sur le maintien desquelles les fonctionnaires peuvent compter (voir TAOIT, De Los Cobos et Wenger, jugement précité).

54. Dans le cas d'espèce, le Tribunal rappelle que l'article 1.1 du 171^{ème} Rapport du CCR clairement dispose qu'en cas de modifications ultérieures du règlement avant le 31 décembre 2012, aucune des dispositions qui cesseront d'être appliquées ne sera génératrice de droits acquis (voir paragraphe 14 ci-dessus). Par ailleurs, contrairement à l'opinion des requérants, le doublement des échelons n'a pas touché au statut des requérants en ce qui concerne leur possibilité d'avancer dans le développement de leurs carrières respectives en tant que fonctionnaires de l'Organisation. Le Tribunal n'exclut pas que si les requérants avaient imaginé, lors de la souscription de leurs contrats respectifs, que l'Organisation pourrait se trouver dans une situation budgétaire peu confortable quelques années plus tard, ils n'auraient pas considéré, en

prenant leur décision de s'engager dans l'Organisation, que des mesures tels que le doublement des échelons seraient prises. Toutefois, cet élément n'est pas constitutif de droits acquis.

55. A la lumière de toutes ces considérations, le Tribunal conclut que la mesure incriminée n'a pas violé le principe général du droit qui protège les droits acquis. Il rejette également ce moyen de recours.

56. En conclusion, les recours ne sont pas fondés et ils doivent être rejetés.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Ordonne la jonction des recours ;

Déclare les recours non fondés et les rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 25 septembre 2012, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 26 septembre 2012, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS