

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 537/2013 (Comité du Personnel (XIII) c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Christos ROZAKIS, Président,
M. Jean WALINE,
M. Rocco Antonio CANGELOSI, Juges,

assistés de :

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

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

PROCEDURE

1. Le Comité du Personnel du Conseil de l'Europe a introduit son recours le 19 février 2013. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 537/2013.
2. Le 22 avril 2013, le requérant a déposé son mémoire ampliatif après avoir demandé une prorogation d'un mois.
3. Le 22 mai 2013, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. Le Président ayant fixé le délai pour le requérant pour remettre son mémoire en réponse au 24 juin 2013 et l'ouverture de la procédure orale au 27 juin 2013, le 7 juin 2013 le Directeur *ad interim* du Conseil Juridique et du droit international a fait parvenir un courrier pour demander le report de l'audience à une date ultérieure en raison du court délai entre la date prévue du dépôt des observations en réplique du requérant et l'ouverture de ladite audience. Le 14 juin 2013, le Président a rejeté cette demande de renvoi.
5. Le requérant a soumis son mémoire en réplique le 19 juin 2013.
6. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu à Strasbourg le 27 juin 2013. Le requérant était représenté par Me Carine Cohen-Solal, avocate à Strasbourg, le Secrétaire Général par Mme Christina Olsen, du Service du Conseil Juridique à la Direction du Conseil

Juridique et du Droit international public, accompagnée de Mmes Maija Junker-Schreckenbergh et Sania Ivedi, administratrices dans le même Service. Auparavant, le Président avait vérifié avec les parties qu'il n'y avait aucun problème de connaissance, de la part du Secrétaire Général, du contenu du mémoire en réplique qui justifiait le report de l'audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE

7. Le présent recours porte sur des événements liés à l'utilisation d'un compte d'équilibre qui existe dans le cadre du régime de couverture médicale et sociale. A l'occasion des faits litigieux, ce compte présentait un solde excédentaire.

8. Dans un rapport rédigé en 2012, l'auditeur externe de l'Organisation émet une série de commentaires quant à la tenue de ce compte d'équilibre.

9. Le 16 octobre 2012, le Comité du Personnel adressa au président du Comité de Surveillance (COS) une demande de convocation du Comité pour examiner deux questions dont une portait sur « les recommandations de l'auditeur externe concernant le compte d'équilibre ». En effet, il estimait qu'il serait utile que le COS tienne un premier échange de vue sur ces deux points.

10. Dans un document daté du 19 octobre 2012 (référence DD (2012)975F, rédigé pour la réunion du 22 octobre 2012 du GR-PBA (Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration) du Comité des Ministres, la question était ainsi présentée :

3) Proposition de l'utilisation du solde du compte relatif à la couverture médicale, appelé compte « Vanbreda »

« Suite à la recommandation de l'Auditeur Externe concernant ce compte, le Secrétariat est en train d'examiner les mesures à prendre à cet égard. Il est rappelé que l'objet de ce compte est d'équilibrer les variations annuelles des coûts réels de la couverture médicale des agents et des pensionnés de l'Organisation.

Le solde du compte est de 3,152M € au 31 décembre 2011.

Ces ressources pourraient être utilisées en vue de limiter la hausse éventuelle des taux de cotisations qui sont payées par l'Organisation pour la couverture médicale ou, alternativement restituées à l'employeur et aux employés.

Le contrat d'assurance actuel court jusqu'à fin décembre 2013 et un appel d'offre a été lancé pour un nouveau contrat. Les informations préliminaires reçues laissent présager une hausse des taux.

Le Secrétaire Général propose d'utiliser les ressources du compte pour réduire les cotisations appliquées en paye, tant en part patronale qu'en part salariale (800 K € par an pour les prochains bienniums 2014/2015 et 2016/2017) tout en conservant un montant minimum permettant de financer des lacunes de couverture et au fin d'équilibre (400 K €).

Cette proposition engendrera une réduction d'environ 535 K € par an de la part employeur et permettra donc de maintenir les contributions à leurs niveaux actuels malgré les augmentations possibles des taux de cotisation.

Cette proposition permet à la fois de diminuer de manière significative le solde du compte et d'anticiper au mieux les besoins budgétaires pour les prochains bienniums. Elle a aussi l'avantage d'éviter les complexités matérielles et juridiques, ainsi que les risques juridiques qui résulteraient de la restitution tant au niveau de l'employeur (par exemple, répartition entre les différents budgets depuis 1999) qu'au niveau de l'employé (par exemple, base de restitution, agents en fonction et anciens agents, régime d'affiliation, héritiers etc.).

Le Secrétaire Général soumettra une proposition formelle au Comité des Ministres dans les prochaines semaines. La proposition aura pour but d'une part de formaliser l'existence du compte et d'autre part d'en réduire le solde et d'assurer qu'à l'avenir son solde ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour sa bonne gestion. »

11. Le 23 octobre 2012, le requérant adressa au Secrétaire Général une demande administrative (article 59, paragraphe 1, du Statut du Personnel), ainsi libellée :

« Le [requérant] a découvert avec surprise que le GR-PBA avait été saisi du document DD(2012)975 concernant entre autres l'utilisation du solde du 'compte Van Breda'.

Nous avons noté que la [Direction Générale de l'Administration] a informé les Délégués de l'obligation juridique de consulter le [requérant] et d'obtenir un avis du COS avant la formulation de toute proposition concrète adressée aux Délégués.

C'est pourquoi, le [requérant] a l'honneur de vous demander de bien vouloir procéder aux dites consultations dans les meilleurs délais sous peine de les vider de toute substance et donc de vous exposer à une possible violation des formalités substantielles.

Je suis confiant que vous comprendrez les motifs de ma démarche et me permettez de mettre en copie le Président du COS. »

12. Le mercredi 7 novembre 2012 à 18 h 35, la Directrice Générale de l'Administration adressa au requérant la note suivante (version originale) :

"I refer to the discussions that took place at the GR-PBA (Rapporteur Group on Programme, Budget and Administration of Committee of Ministers) meeting on 22 October 2012, on the use of the Medical insurance balance account ('Vanbreda account'). You will find enclosed the proposals the Secretary General will present to the deputies at the GR-PBA meeting on 13 November 2012. I would like to note that there is no legal obligation to consult Staff Committee on this matter under the Staff Regulations.

Nevertheless, I would appreciate your opinion on these proposals before the final document is issued to the Committee of Ministers.

Therefore, I should be grateful to receive your comments by 12 o'clock on [Friday] 9 November 2012.

Thanking you in advance for your co-operation."

13. Par une note datée du 8 novembre 2012, le requérant répondit dans les termes suivants (version originale) :

"I refer to your memorandum DGA 454 of 7 November concerning consultation of the Staff Committee on the account in respect of health cover (the so-called 'Vanbreda account') and the use of his balance.

You stress that there is no legal obligation to consult the Staff Committee on this matter under the Staff Regulations.

Nevertheless, I would draw your attention to Article 6 of the Staff Regulations which specify that:

"Staff members shall be entitled to express their views ... on any other measures relating to the conditions of employment of staff members."

Am I to understand that you think that the Vanbreda account and the use of its balance do not form part of the "conditions of employment of staff members"? The staff Committee would find this hard to believe.

I shall be submitting your request to the Staff committee at its 1488th plenary meeting next Monday [12 November] and will inform you in due course of the Committee's response".

14. Le 12 novembre 2012, le Directeur des Ressources Humaines répondit ainsi à la demande administrative (version originale) :

“... ”

I note that the COS has dealt with this item at its meeting of 7 November 2012. I regret that this body could not formulate an opinion because the members appointed by the Staff Committee refused to take a position on the substance of the question submitted to the COS.

In addition the Director General of Administration has asked the Staff Committee for its opinion, although there is no legal obligation to do so, on the elements the Secretary General intends to propose to the Committee of Ministers concerning the use of the account (memorandum DGD 454 of 6 November 2012).

It is foreseen that a qualified proposal of the use of the account will be made at the end of January 2013 when the results of the current call for tenders for the health insurance contract are known.

I consider that the aforementioned elements adequately reply and satisfy your administrative request.”

15. Le 27 novembre 2012, le requérant saisit le Secrétaire Général d'une réclamation administrative conformément à l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel. Il demanda l'annulation de l'acte administratif indiqué dans la réponse du 12 novembre 2012, à savoir « la consultation du [requérant] dans les circonstances de forme et de fond dans lesquelles elle a eu lieu ».

16. Le 20 décembre 2012, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative comme étant irrecevable et/ou non-fondée.

Après avoir excipé de l'irrecevabilité de la réclamation pour défaut d'intérêt à agir parce qu'il avait été donné une issue favorable à la demande administrative, le Secrétaire Général estima entre autres, quant au bien-fondé de la réclamation administrative, qu'il n'avait pas l'obligation de consulter le requérant mais qu'il avait tout au plus la possibilité de le faire.

Selon lui, les propositions d'utilisation du solde du compte d'équilibre ne relèveraient pas d'une quelconque disposition d'application du Statut du Personnel.

En outre, le délai de quinze jours prévu à l'article 11 du Règlement sur la participation du personnel ne serait applicable que lorsque la consultation du requérant est obligatoire.

17. Le 19 février 2013, le Comité du Personnel introduisit le présent recours.

II. LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR

1. Les dispositions en matière de protection sociale et médicale (Statut du Personnel et autres textes)

18. L'article 43 du Statut du Personnel régit la matière des pensions et assurances médicales et sociales.

19. L'Annexe XII au Statut du Personnel dicte le Règlement sur le régime de couverture médicale et sociale. Les dispositions pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

TITRE I : Affiliation des agents permanents en service

Article 4 – Définition des prestations et des risques couverts – Interprétation

« 1. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale précisent par voie d'arrêté la nature des dépenses couvertes au titre du régime de couverture médicale et sociale de l'Organisation, ainsi que les taux de prise en charge, les exclusions et les limites applicables selon la nature ou la cause des prestations.

2. En cas de doute ou de contestation relatifs à l'application des dispositions du régime de couverture médicale et sociale de l'Organisation, il sera fait référence aux dispositions de la législation française de sécurité sociale en vigueur au moment où les faits ouvrant droit aux prestations se produisent.

3. Le texte des polices d'assurance souscrites par l'Organisation en matière de couverture des dépenses de santé ou de prévoyance est mis à la disposition des agents. »

TITRE II : Affiliation des pensionnés et anciens agents

Article 19 – Définition des prestations et des risques couverts

« Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale précisent par voie d'arrêté la nature des dépenses couvertes au titre du régime de couverture médicale et sociale de l'Organisation, ainsi que les taux de prise en charge, les exclusions et les limites applicables selon la nature ou la cause des prestations.

En cas de doute ou de contestation relatifs à l'application des dispositions du régime de couverture médicale et sociale de l'Organisation, il sera fait référence aux dispositions de la législation française de sécurité sociale en vigueur au moment où les faits ouvrant droit aux prestations se produisent.

Le texte des polices d'assurance souscrites par l'Organisation en matière de couverture des dépenses de santé ou de prévoyance est mis à la disposition des affiliés. »

20. Par l'instruction n° 38 du 19 mai 1998, le Secrétaire Général a institué un Comité de surveillance. Ce Comité est chargé de donner au Secrétaire Général des avis concernant la protection sociale et médicale des agents.

21. L'arrêté n° 1325 du 14 décembre 2010 du Secrétaire Général porte sur la participation du personnel au paiement des primes d'assurance collective.

2. Les droits du personnel et les prérogatives du Comité du Personnel

22. L'article 6 du Statut du Personnel règle la participation du personnel et est ainsi libellé :

« Les agents ont le droit de s'exprimer, notamment au sein des organismes prévus dans le présent Statut, sur toutes dispositions d'application ou de modification du présent Statut et sur toutes autres mesures liées aux conditions d'emploi du personnel. Ils coopèrent par le truchement de leurs représentants au fonctionnement des commissions et comités créés par le présent Statut et ses règlements annexes. »

23. L'article 8 du Statut du Personnel porte sur le comité du Personnel et est ainsi libellé :

« 1. Le Comité du Personnel représente les intérêts généraux du personnel.

2. Il est élu par les agents conformément aux dispositions de l'Annexe I au (...) Statut [du Personnel] qui détermine en outre sa composition et ses attributions. »

24. L'article 59, paragraphes 2 et 8, lettre c), du Statut du Personnel discipline le pouvoir de réclamation administrative du Comité du Personnel et se lit ainsi :

« 2. L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général/e d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par « acte d'ordre administratif », on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e.

(...)

8. La procédure de réclamation instituée par le présent article est ouverte dans les mêmes conditions, *mutatis mutandis*

(...)

c. au Comité du Personnel, pour autant que la réclamation soit dirigée contre un acte dont il est destinataire ou contre un acte qui porte directement atteinte aux prérogatives que lui confère le Statut du Personnel. »

25. L'Annexe I au Statut du Personnel dicte le Règlement sur la participation du personnel.

26. Son Titre II est consacré au Comité du Personnel. Les dispositions pertinentes en l'espèce sont les articles 4 et 5 qui se lisent ainsi :

Article 4 – Attributions générales

« 1. Le Comité du Personnel représente les intérêts généraux du personnel et coopère au bon fonctionnement des services en permettant à l'opinion du personnel de se faire jour et de s'exprimer. Il peut également représenter les intérêts des agents retraités et d'autres bénéficiaires du régime de pensions.

2. Le Comité est chargé d'organiser les élections aux postes de représentants du personnel au sein des organismes du Conseil où une telle représentation est prévue, à moins qu'une disposition expresse ne prévoie que ces représentants sont désignés directement par le Comité.

3. Le Comité participe à la gestion et au contrôle des organismes de caractère social créés par le Conseil dans l'intérêt du personnel. Il peut, avec l'accord du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale, créer tout service de cette nature. »

Article 5 – Affaires relevant du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale

« 1. Le Comité du Personnel porte à la connaissance du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation et à l'application du Statut du Personnel. Il peut être consulté sur toute difficulté de cette nature.

2. Le Comité du Personnel peut proposer au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale tout projet de disposition d'application portant sur le Statut du Personnel, ainsi que toute autre mesure à caractère général à prendre par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale et visant le personnel.

3. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale consultent le Comité du Personnel sur tout projet de disposition d'application du Statut du Personnel. Il ou elles peuvent le consulter sur toute autre mesure à caractère général visant le personnel. »

27. Le Titre IV est consacré aux délais et son article 11 est ainsi libellé :

« Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ou le Comité des Ministres, suivant le cas, fixent les délais dans lesquels le Comité du Personnel ou la Commission paritaire doivent donner les avis qui leur sont demandés, sans que ces délais puissent être inférieurs à quinze jours ouvrables. Ces délais peuvent, toutefois, être abrégés d'un commun accord. A défaut d'avis dans les délais fixés, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ou le Comité des Ministres, suivant le cas, passent outre. »

EN DROIT

28. Par son recours, le requérant demande au Tribunal l'annulation de la décision du 7 novembre 2012 sur l'utilisation du compte d'équilibre. Dans son formulaire de recours à la section objet du recours, le requérant demandait également son remplacement par une consultation respectueuse des principes généraux du droit et des dispositions statutaires et réglementaires.

Le requérant réclame également qu'il lui soit alloué une somme de 5 000 euros au titre du remboursement de l'ensemble des frais occasionnés par ce recours.

29. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours irrecevable, en tout ou en partie, et/ou mal fondé et de le rejeter.

I. SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

A. Les arguments des parties

30. Le Secrétaire Général excipe de l'irrecevabilité du recours. Selon lui, le requérant ne prouverait pas son intérêt à agir en l'espèce. En outre, le recours ne serait pas dirigé contre un acte administratif faisant grief au requérant.

31. Le Secrétaire Général soutient que le présent recours est dirigé contre les conditions dans lesquelles la consultation du requérant a eu lieu. Or, le requérant se contenterait de demander l'annulation de la consultation sans toutefois démontrer en quoi celle-ci lui aurait fait grief. Par conséquent, le requérant ne prouverait pas son intérêt à agir en l'espèce.

32. Ensuite, le Secrétaire Général remarque, que par sa demande administrative du 23 octobre 2012, le requérant a demandé à être consulté sur les propositions du Secrétaire Général relatives à l'utilisation du compte d'équilibre.

33. Bien que cette consultation ne soit pas obligatoire, il a été accepté de le consulter. Concernant les conditions de la consultation, celles-ci étaient justifiées par les circonstances particulières développées ci-dessus. Ainsi, les propositions que le Secrétaire Général avait l'intention de soumettre à la réunion du GR-PBA du 13 novembre 2012, ont été soumises au requérant au moment où elles ont pu être finalisées, à savoir le 7 novembre 2012. Le délai imparti était justifié par l'urgence de la situation, puisqu'il convenait de soumettre lesdites propositions le plus rapidement possible au Comité des Ministres afin de permettre l'adoption du budget dans les plus brefs délais. Le document final à distribuer au GR-PBA devait impérativement être soumis avant le 9 novembre 2012 à midi, et c'est donc le délai qui a été imparti au requérant dans le cadre de cette consultation qui n'était pas obligatoire. En d'autres

termes, il n'existait pas d'alternative aux conditions dans lesquelles la consultation du requérant a eu lieu, d'autant plus dans la mesure où il s'agissait d'une consultation facultative.

34. L'Administration était confrontée au choix suivant : soit le requérant était consulté dans les conditions et dans le délai du 7 au 9 novembre, soit il n'y avait pas de consultation. S'agissant d'une question pour laquelle la consultation du requérant n'est pas obligatoire aux termes du Statut du Personnel, l'Administration a néanmoins souhaité accéder à la demande de consultation qu'avait adressée le requérant. C'est ainsi dans une démarche d'ouverture et de bonne volonté que la consultation a finalement eu lieu.

35. Du fait du caractère facultatif de la consultation, les conditions dans lesquelles elle a eu lieu, et qui sont contestées par le requérant, ne sont pas de nature à porter atteinte aux prérogatives conférées par le Statut du Personnel au requérant en matière de consultation obligatoire.

36. Le Secrétaire Général ajoute que le requérant a choisi de ne pas donner un avis écrit sur ses propositions dans les délais requis. Il y a toutefois lieu de souligner qu'il a tout de même formulé son avis et ses propositions sur l'utilisation du compte d'équilibre lors de la réunion du GR-PBA du 13 novembre 2012 directement auprès des Délégués des Ministres. Ainsi, le grief du requérant quant au fait que sa consultation aurait été privée de toute signification concrète du fait des conditions dans lesquelles elle s'est déroulée, est démentie par les faits puisqu'il a pu formuler son avis auprès du Comité des Ministres sur l'utilisation du compte d'équilibre.

37. En sollicitant l'annulation de la consultation qu'il avait lui-même réclamée, alors même qu'il n'était pas possible pour l'Administration de procéder autrement, le requérant n'a pas dirigé sa réclamation administrative, et partant son recours, contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief au sens de l'article 59 du Statut du Personnel. Dans la mesure où la consultation du requérant a bien eu lieu et que la demande du requérant a été satisfaite, le requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir.

38. Le Secrétaire Général en déduit que le présent recours serait irrecevable pour défaut d'intérêt à agir.

39. De son côté, le requérant estime que son recours serait recevable.

40. Le requérant soutient qu'il conteste bel et bien un acte administratif, à savoir la décision du 7 novembre 2012. Dès lors, contrairement à ce qu'affirme le Secrétaire Général, il ne se limite pas à contester les conditions dans lesquelles sa consultation a eu lieu mais aussi l'acte administratif par lequel il aurait été consulté ; dès lors, il serait recevable à contester les conditions de sa consultation formalisée par la note du 7 novembre 2012.

41. Quant au préjudice subi, le requérant affirme qu'il aurait subi automatiquement un grief du fait de l'irrégularité même de sa consultation sans qu'il soit nécessaire qu'il en justifie. Selon le requérant, l'inobservation de la procédure de sa consultation porterait nécessairement atteinte à ses prérogatives statutaires.

42. Le requérant conclut qu'il disposait bien d'un intérêt à agir en l'espèce, compte tenu de l'irrégularité de sa consultation du 7 novembre 2012 et, ce au regard des prérogatives que

lui confère le Statut du Personnel aux articles 59, paragraphes 8 c et 6, ainsi que les articles 5 et 11 de son Annexe

B. Appréciation du Tribunal

43. Le Tribunal note qu'il apparaît clairement de la formulation de la réclamation administrative que le requérant se plaignait des modalités de consultation qu'il estimait poser problème aussi bien du point de vue de la forme que du fond. Dès lors, la réclamation administrative était dirigée contre un acte administratif lui faisant grief et le requérant avait bel et bien un intérêt à agir. D'ailleurs, le Secrétaire Général en a donné acte au requérant en prenant note, dans sa réponse à la réclamation administration, que par celle-ci le réclamant demandait non seulement le respect de la consultation mais aussi celui des délais prévus à l'article 11 du Règlement sur la participation du personnel. Aucune importance ne peut être donnée au fait que le Secrétaire Général estimait que la consultation n'était pas obligatoire et que donc logiquement – mais là il s'agit d'une conséquence tirée par le Tribunal – aucun problème ne se posait.

44. En conclusion, les exceptions soulevées par le Secrétaire Général ne sont pas fondées et doivent être rejetées.

II. SUR LE BIEN-FONDE DU RECOURS

A. Le requérant

45. Le requérant allègue la violation de ses droits statutaires de consultation. Il articule ses griefs sur trois points : le caractère obligatoire de la consultation, le non-respect du délai de quinze jours prévus à l'article 11 de l'Annexe I ainsi que, à titre subsidiaire, du non-respect d'un délai raisonnable et, enfin, sur l'insuffisance des informations qui lui avaient été délivrées.

46. Quant au premier point, le requérant affirme que, en l'espèce, sa consultation était obligatoire. En se basant sur l'article 6 (Participation du personnel) du Statut du Personnel et sur l'article 5 (Affaires relevant du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale) de l'Annexe I (Règlement sur la participation du personnel) au Statut du Personnel (paragraphes 22 et 26 ci-dessus), le requérant affirme que le Secrétaire Général aurait l'obligation de recueillir son avis pour toutes autres mesures à caractère général relatives aux conditions d'emploi du personnel. Or, pour lui, il ne ferait aucun doute que l'utilisation du solde du compte d'équilibre relèverait bien d'une mesure de caractère général qui impacte sur les conditions d'emploi du personnel tels que mentionnées à l'article 6 précité.

47. Le requérant rappelle que l'arrête N° 1325 (paragraphe 21 ci-dessus) a été adopté en application de l'article 43 du Statut du Personnel qui concerne la protection sociale des agents. Or cet arrêté vise clairement la répartition du paiement des primes dont un tiers est à la charge des agents, et, par conséquent, le personnel dispose bien d'un droit à être consulté.

48. Au sujet du non-respect du délai de quinze jours ouvrables, le requérant affirme que ce délai s'applique à tout type de consultation, qu'elle soit obligatoire ou facultative. Il en veut pour preuve son libellé qui ne fait pas de distinction entre les deux types de consultation. Dès lors il invoque la locution latine « *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* » (Où

la loi ne distingue pas, nous ne devons pas distinguer). Selon lui, la collocation de l'article au sein d'un titre consacré à la question des délais constituerait également une preuve.

49. Quant à l'argument subsidiaire visant le caractère déraisonnable du délai qui lui avait été finalement fixé, le requérant soutient qu'un délai de trente-six heures n'était manifestement pas un délai raisonnable.

50. Enfin, le requérant maintient qu'il n'avait pas bénéficié d'une information suffisante, car il était destinataire de la proposition du Secrétaire Général sans avoir accès au moindre élément comptable ou juridique au compte en question. Or la consultation est une garantie importante offerte aux agents qui ont le droit de demander que l'information sur le projet qui constitue l'objet de consultation soit aussi complète que possible, sans quoi un avis éclairé ne pourrait être rendu.

51. En conclusion, le requérant demande l'annulation de la décision du 7 novembre 2012 au motif que la consultation était irrégulière.

B. Le Secrétaire Général

52. Le Secrétaire Général rappelle d'abord que le requérant allègue que sa consultation sur l'utilisation du compte d'équilibre aurait violé ses droits statutaires en matière de consultation.

53. Il ajoute que, toujours selon le requérant, cette consultation aurait été obligatoire par l'effet de l'articulation de l'article 6 du Statut du Personnel et de l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel (paragraphe 22 et 26 ci-dessus). Il note que, d'après le raisonnement du requérant concernant l'articulation de ces deux articles, il s'ensuivrait que le Secrétaire Général aurait l'obligation de le consulter sur toutes les mesures à caractère général relatives aux conditions d'emploi du personnel, c'est-à-dire, l'ensemble des mesures touchant de près ou de loin à l'emploi des agents.

D'emblée, le Secrétaire Général souligne qu'il est constant, au sein de l'Organisation, que l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel est l'unique disposition qui régit le caractère obligatoire ou facultatif de la consultation du requérant pour les affaires relevant du Secrétaire Général. Lorsqu'il s'agit d'une « disposition d'application du Statut du Personnel » la consultation du Comité du Personnel est obligatoire ; lorsqu'il s'agit d'une « mesure à caractère général visant le personnel », la consultation du Comité du Personnel constitue une simple possibilité.

Le requérant n'a d'ailleurs jamais remis en cause cette évidence, jusqu'à une date très récente.

Pour le Secrétaire Général, la tentative du requérant de fonder une obligation de consultation générale et extrêmement extensive sur la base de l'article 6 du Statut du Personnel est très récente. Or les dispositions applicables sont claires. Elles ont été appliquées de façon constante et ont toujours été acceptées comme telles par le requérant, sans qu'aucune ambiguïté ne puisse être invoquée quant à leur portée. Il n'est pas raisonnable de la part du requérant de chercher à fonder, aujourd'hui, une obligation de consultation générale sur la base de l'article 6 du Statut du Personnel.

Force est de rappeler que, dans le cas d'espèce, la consultation du requérant n'était pas obligatoire selon les termes de l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel.

Les propositions sur l'utilisation du solde du compte d'équilibre ne relèvent pas d'une quelconque disposition d'application du Statut du personnel.

Concernant la catégorie « autre mesure à caractère général visant le personnel », et à supposer même que cette notion englobe l'utilisation du compte d'équilibre, le Secrétaire Général dispose de la simple faculté de consulter le requérant. Il n'y est, cependant, en aucun cas obligé dans la mesure où l'article précité prévoit que ce type de mesure peut, mais ne doit pas d'office, faire l'objet d'une consultation du requérant.

L'analyse du requérant qui se fonde sur l'article 6 du Statut du Personnel pour en déduire que sa consultation sur l'utilisation du compte serait obligatoire revient à étendre les prérogatives du Comité du Personnel bien au-delà des termes clairs des dispositions statutaires applicables, puisqu'elle consiste à prétendre que ce dernier devrait être consulté sur toutes les mesures liées aux conditions d'emploi du personnel. Or, il n'en est rien.

Le droit des agents consacré à l'article 6 du Statut du personnel n'est pas « *self-executing* » et n'est applicable que selon les termes et conditions qui découlent du Règlement visant son application. Ainsi, le droit des agents de s'exprimer sur les conditions d'emploi du personnel, autres que sur les dispositions d'application ou de modification du Statut, n'est pas renié par l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel.

En l'espèce, les propositions du Secrétaire Général sur l'utilisation du compte d'équilibre ne portaient pas sur une disposition d'application du Statut du Personnel, et la consultation sur cette matière était donc purement facultative.

54. Le Secrétaire Général ajoute qu'en tout état de cause, les propositions du Secrétaire Général qui ont été formulées en novembre 2012 ne constituaient qu'une étape préliminaire dans le cadre d'un processus qui est toujours en cours puisqu'aucune décision formelle n'a été prise à ce jour sur l'utilisation du compte. Or, le requérant pourra être amené à être consulté de façon obligatoire selon les décisions qui seront prises. Ainsi, par exemple, dans le cas où les propositions sur l'utilisation de ce compte devaient aboutir à la décision de modifier les taux de contribution des agents et donc à la modification de l'Arrêté 1325 du 14 décembre 2010 sur la participation au paiement des primes d'assurance collective, la consultation du requérant serait alors obligatoire, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel.

55. En réponse à l'argument du requérant selon lequel la consultation sur l'utilisation du compte d'équilibre aurait dû être soumise au délai de quinze jours prévu à l'article 11 du Règlement sur la participation du personnel, le Secrétaire Général soutient que le délai prévu à l'article 11 du Règlement précité n'est applicable que lorsque la consultation est obligatoire.

56. En l'espèce, le requérant a été consulté alors même que la consultation était facultative. Il n'a pas souhaité donner son avis par écrit dans les délais requis et cette circonstance lui est imputable. En effet, il lui était possible de se prononcer sur les propositions du Secrétaire Général; il l'a d'ailleurs fait oralement devant le Comité des Ministres.

57. En outre, on pourrait s'attendre à ce que le requérant sache faire preuve de souplesse lorsque les circonstances l'exigent. S'agissant d'une consultation facultative, le Secrétaire Général a, quant à lui, voulu se montrer souple en accédant, malgré l'urgence, à la demande du requérant d'être consulté. Comme cela a déjà précisé, il convenait d'agir vite afin de permettre l'adoption du budget pour l'exercice 2013, et ce alors même que la date du 1^{er} novembre prévue dans le Règlement financier pour l'adoption du budget était dépassée.

58. C'est au vu de l'urgence de la situation et en raison de l'impératif d'agir rapidement, que la consultation a eu lieu dans un si bref délai. Dès le moment où les propositions ont pu être finalisées, elles ont été envoyées au requérant pour consultation.

59. En réponse au grief subsidiaire alléguant le non-respect d'un délai raisonnable, le Secrétaire Général soutient que le délai du 9 novembre était la date limite d'envoi des documents au Comité des Ministres, ce délai ne pouvant être davantage reculé au vu du retard dans l'adoption du budget, car la question aurait alors dû être examinée à la réunion suivante du GR-PBA, soit une semaine plus tard.

60. S'agissant du grief du requérant relatif à l'insuffisance des informations qui lui auraient été délivrées lors de la consultation, il convient de s'interroger sur la nature des documents auxquels se réfère le requérant. Il n'existait pas à proprement parler de documents comptable ou juridique relatif au compte d'équilibre. En tout état de cause, le requérant s'était tenu informé de l'évolution des discussions sur le compte d'équilibre, ce dont attestent les termes de sa demande administrative du 23 octobre 2012 par laquelle il demandait à être consulté, ainsi que ses différents échanges avec l'Administration. Il était notamment parfaitement informé des recommandations de l'Auditeur externe. Il ne peut dès lors prétendre aujourd'hui ne pas avoir eu connaissance du contexte dans lequel s'inscrivait la consultation sur les propositions relatives à l'utilisation du compte d'équilibre, ni avoir eu une information insuffisante sur la question.

61. Pour le Secrétaire Général, il découle de ces considérations que le requérant n'est pas fondé à invoquer une quelconque atteinte à ses prérogatives statutaires.

62. En conclusion, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

C. Appréciation du Tribunal

63. Le Tribunal note que, d'après les textes statutaires, le Secrétaire Général a l'obligation de consulter le requérant lorsqu'il est question de projet de « disposition d'application du Statut du Personnel » (article 5, paragraphe 3, première phrase, du Règlement sur la participation du personnel) tandis que lorsqu'il s'agit de « toute autre mesure à caractère général visant le personnel » il n'y a pas d'obligation mais seulement possibilité de consultation. Par conséquent, il est important de déterminer si la disposition litigieuse rentrait dans le cadre de la première phrase ou de la seconde.

64. Le Tribunal note que les parties se sont opposées en premier lieu quant au caractère obligatoire ou facultatif de la consultation en question et, par la suite, elles se sont prononcées quant à la nécessité de respecter le délai de quinze jours prévus à l'article 11 du Règlement

sur la participation du Personnel en arrivant à une conclusion – positive ou négative – en fonction de la réponse qu’elles ont donné sur la première question.

65. Cependant, le Tribunal ne partage pas cette approche. Pour lui, il importe d’établir d’abord la portée de l’article 11 du Règlement sur la participation du personnel. A savoir si le délai de quinze jours s’applique seulement en cas de consultation obligatoire ou aussi dans le cas de consultation facultative.

66. Le Tribunal est de l’avis que les termes de cette disposition soient suffisamment clairs pour opter pour la deuxième hypothèse.

67. En effet, son libellé (paragraphe 27 ci-dessus) ne fait aucune distinction entre les deux types de consultation prévus par le paragraphe 3 de l’article 5 du même Règlement.

68. De surcroît, la question des délais est traitée dans un Titre à part dudit Règlement et, donc, en l’absence d’une indication spécifique des consultations obligatoire, il ne saurait être possible d’en tirer parti de sa rédaction pour retenir la thèse du Secrétaire Général selon laquelle cette obligation ne vaudrait que pour le cas spécifique prévu par la première phrase du paragraphe 3 de l’article 5 précité, plutôt que pour le différents types de consultation pris en considération. D’ailleurs, aux termes mêmes de cette disposition, ce délai s’applique également aux cas dans lesquels le Comité des Ministres procède lui-même à une consultation du Comité du Personnel et il n’y a pas de commun accord pour l’abrèger.

69. Au demeurant, le Secrétaire Général se limite à affirmer que ce délai ne s’appliquerait qu’en cas de consultations obligatoire, mais il n’indique pas les raisons qui l’amèneraient à cette conclusion.

70. Le Tribunal en déduit que, à partir du moment où le Secrétaire Général avait décidé de consulter le requérant, il se devait de respecter le délai de quinze jours prévu ; autrement, l’on n’aurait pas été en présence d’une consultation réelle, mais plutôt d’un semblant de consultation. Le Tribunal note ensuite que la deuxième phrase de cet article 11 précise que « [l]es délais peuvent, toutefois, être abrégés d’un commun accord ». Or, il ne semble pas qu’il y ait eu entre les parties recherche de cet accord mais dès le départ il y a eu opposition.

71. Le Secrétaire Général a tiré argument des contraintes temporelles liées à l’évolution du dossier et à la nécessité de respecter des délais imposés par la procédure devant le Comité des Ministres. Toutefois, le Tribunal se doit de rappeler que, comme indiqué plus haut, aux termes de l’article 11 précité, le respect des délais s’impose même lorsque une demande de consultation émane du Comité des Ministres lui-même et il n’y a pas d’accord sur un délai abrégé (paragraphe 27-cidessus).

72. Dès lors, il est clair qu’il y a eu méconnaissance du droit statutaire du requérant à se voir fixé un délai de quinze jours en l’absence de son accord sur un délai abrégé.

73. Etant arrivé à cette conclusion, le Tribunal n’a pas besoin de statuer sur le premier argument du requérant, c’est-à-dire la question de savoir si la consultation était obligatoire ou non, car la réponse à cette question ne serait de toute manière pas importante pour l’issue du présent recours.

74. Le Tribunal n'a pas besoin non plus de statuer sur la question du caractère raisonnable du délai donné ni sur l'insuffisance des informations qui avaient été fournies (troisième et quatrième arguments du requérant).

75. Le Tribunal ne peut cependant pas s'empêcher de faire trois remarques.

76. D'abord, il apparaît clairement qu'au moment des événements litigieux les parties n'étaient pas confrontées avec la nécessité d'une consultation sur une question qui devait être tranchée tout de suite d'une manière définitive. Le Tribunal en veut pour preuve l'affirmation, faite le 12 novembre 2012 (paragraphe 14 ci-dessus) par le Directeur des Ressources Humaines qui précisa :

“It is foreseen that a qualified proposal of the use of the account will be made at the end of January 2013 when the results of the current call for tenders for the health insurance contract are known.”

En outre et surtout, dans ses observations du 23 mai 2013 (paragraphe 3 ci-dessus) au Tribunal, le Secrétaire Général a indiqué au paragraphe 42 :

« 42. En tout état de cause, les propositions du Secrétaire Général qui ont été formulées en novembre 2012 ne constituaient qu'une étape préliminaire dans le cadre d'un processus qui est toujours en cours puisqu'aucune décision formelle n'a été prise à ce jour sur l'utilisation du compte. Or, le requérant pourra être amené à être consulté de façon obligatoire selon les décisions qui seront prises. Ainsi, par exemple, dans le cas où les propositions sur l'utilisation de ce compte devaient aboutir à la décision de modifier les taux de contribution des agents et donc à la modification de l'Arrêté 1325 du 14 décembre 2010 sur la participation au paiement des primes d'assurance collective, la consultation du requérant serait alors obligatoire, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du Règlement sur la participation du personnel. »

De ce fait, le Tribunal a du mal à concevoir qu'un contentieux puisse s'être instauré pour une étape finalement intermédiaire de la procédure de réutilisation du solde du compte d'équilibre.

77. Ensuite, le Tribunal note que la tâche du groupe de rapporteurs du Comité des Ministres concerné – dont le Tribunal, en l'absence de toute information fournie par les parties sur ce point en interprète correctement le rôle sur la base des informations dont il dispose – n'est pas de prendre des décisions définitives mais de soumettre des analyses et propositions de décisions au Comité des Ministres. Dès lors l'Organisation gagnerait à encadrer d'avantage la question de la consultation lorsque sur une question il peut y avoir plusieurs consultations. Par ailleurs, le Secrétaire Général a lui-même mis l'accent sur le fait que la consultation litigieuse ne portait pas sur un projet définitif et que le requérant aurait eu la possibilité d'être consulté à nouveau par la suite.

78. Enfin, le Tribunal ne peut s'empêcher de constater que le délai donné par le Secrétaire Général expirait le vendredi 9 novembre 2012 à midi, tandis que le requérant était prêt à donner son avis pour le lundi 12 novembre 2012. Le Secrétaire Général a bien affirmé dans (mémoire, paragraphe 21) que ce délai était impératif et il s'est exprimé ainsi :

« Concernant les conditions de la consultation, celles-ci étaient justifiées par les circonstances particulières développées ci-dessus. Ainsi, les propositions que le Secrétaire Général avait l'intention de soumettre à la réunion du GR-PBA du 13 novembre 2012, ont été soumises au requérant au moment où elles ont pu être finalisées, à savoir le 7 novembre 2012. Le délai imparti était justifié par l'urgence de la situation, puisqu'il convenait de soumettre lesdites propositions le plus rapidement possible au Comité des Ministres afin de permettre l'adoption du budget dans les plus brefs délais. Le document

final à distribuer au GR-PBA devait impérativement être soumis avant le 9 novembre à midi, et c'est donc le délai qui a été imparti au requérant dans le cadre de cette consultation qui n'était pas obligatoire. En d'autres termes, il n'existait pas d'alternative aux conditions dans lesquelles la consultation du requérant a eu lieu, d'autant plus dans la mesure où il s'agissait d'une consultation facultative. »

79. Cependant, force est de constater que, le 13 novembre 2013, il n'était pas question d'une décision finale du Comité des Ministres, mais de la prise de position d'un groupe de travail de celui-ci (le groupe de rapporteurs chargé du Programme, du Budget et de l'Administration). Sans vouloir entrer dans l'organisation interne du Comité des Ministres, le Tribunal ne peut pas s'empêcher de penser que, vu les circonstances, un aménagement du délai ne pouvait pas être exclu d'emblée.

80. Le Tribunal ne peut qu'arriver à la conclusion que, dans l'esprit de collaboration que le système de consultation mis en place requiert, les parties auraient dû toutes les deux faire preuve d'un majeur esprit de coopération entre elles et trouver rapidement une solution à une querelle qui, face à l'utilisation, par l'Organisation, du solde des cotisations des agents aussi pour des fins autres que le niveau des cotisations à venir, ne pouvait que risquer de porter préjudice au but de la consultation.

81. En conclusion, le recours est fondé et la décision attaquée doit être annulée.

82. Le requérant demandé 5 000 euros « au titre du remboursement de l'ensemble des frais occasionnés par ce recours ».

83. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, du Statut du Personnel,

« Au cas où il a admis le bien-fondé du recours, le Tribunal peut décider que le Conseil remboursera sur une base raisonnable les frais justifiés exposés par le requérant ou la requérante en tenant compte de la nature et de l'importance du litige. »

84. Le Tribunal note que le requérant demande la somme en question pour « l'ensemble des frais occasionnés par le recours » sans préciser s'il s'agit exclusivement d'honoraires d'avocat ou s'il y a aussi d'autres frais. Quoiqu'il en soit, le Tribunal est de l'avis que seuls les frais d'avocat doivent être pris en considération pour le remboursement, car le requérant est un organe représentatif et statutaire de l'Organisation.

85. Au vu de la nature et de l'importance du litige, le Tribunal estime devoir ordonner le remboursement par l'Organisation de la somme de 2 500 euros.

III. CONCLUSION

86. Le recours est fondé et la décision attaquée doit être annulée. Le requérant a droit également au remboursement de 2 500 euros à titre de frais et dépens.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Rejette les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Secrétaire Général ;

Déclare le recours fondé ;

Annule la décision du 7 novembre 2012 ;

Dit que le Secrétaire Général doit rembourser au requérant la somme de 2 500 euros pour frais et dépens.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg le 24 septembre 2013, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 25 septembre 2013, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS