

CONSEIL DE L'EUROPE ——— ——— COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 352/2005 (Comité du Personnel de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (III) c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Kurt HERNDL, Président,
M. José da CRUZ RODRIGUES,
M. Angelo CLARIZIA, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,
Mme Marialena TSIRLI, Greffière Suppléante,

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

PROCEDURE

1. Le Comité du Personnel de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe a introduit son recours le 16 août 2005. Le 23 août 2005, le recours a été enregistré sous le N° 352/2005.
2. Le 11 octobre 2005, le professeur M. Piquemal, conseil du requérant, a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 14 novembre 2005, le Gouverneur a fait parvenir ses observations concernant le recours. Le requérant a soumis un mémoire en réplique le 2 janvier 2006.
4. Le Président ayant autorisé le Comité du Personnel du Conseil de l'Europe à intervenir dans la procédure (article 10 du Statut du Tribunal), celui-ci a déposé, le 10 janvier 2006, des observations écrites.
5. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 19 janvier 2006. Le requérant était représenté par le professeur M. Piquemal, le Gouverneur par Me J.-M. de Forges. Avec l'accord du Tribunal, après les débats le

conseil du Gouverneur a fait parvenir une note en délibéré et le conseil du requérant a soumis sa réponse.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le requérant est l'organe de représentation des agents de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe. Il a introduit le présent recours pour contester certains changements qui ont été introduits et qui consistent en le remplacement – pour les nouveaux agents et pour ceux déjà en poste qui acceptaient ce changement - du système d'avancement automatique dans les échelons du salaire des agents par un système d'avancement au mérite. Ce changement est doublé de la suppression – pour tous les agents de la Banque – de la sanction disciplinaire de la suspension temporaire de l'avancement d'échelon.

7. Le 1^{er} avril 2003, la Banque adressa au requérant une note pour le consulter sur ce projet de réforme de l'avancement automatique.

8. Le 11 avril 2003, le requérant demanda au Gouverneur de lui communiquer un certain nombre de documents dont principalement les procès-verbaux des réunions pertinentes du Conseil d'Administration de la Banque.

N'ayant pas obtenu satisfaction, le requérant soumit le projet à une assemblée générale extraordinaire du personnel qui, le 14 avril 2003, rejeta le projet par 84 voix contre 1 avec 1 abstention.

Le 22 avril 2003, le requérant donna son avis qui était défavorable. Il demanda en outre que ceci fût porté à la connaissance du Conseil d'Administration.

9. Le 24 novembre 2004, la Banque consulta à nouveau le requérant sur des propositions de modification du Statut du Personnel portant sur la même question que le Gouverneur s'apprêtait à soumettre au Conseil d'Administration. Elle lui demanda de donner son avis pour le 16 décembre 2004.

10. En réponse à une question du requérant et aux demandes de prorogation du délai susvisé ainsi que de communication de documentation (procès-verbaux de certaines réunions du Conseil d'Administration), le 6 décembre le Directeur des Ressources Humaines de la Banque indiqua qu'il n'était pas possible de proroger le délai en question ni, en l'absence d'un accord express du Conseil d'Administration, de communiquer la documentation demandée.

Le Directeur confirma en même temps qu'il s'agissait d'une consultation aux termes de l'Article 6, paragraphe 1 de l'Annexe 1 du Statut du Personnel, ainsi libellé :

Article 6 - Règlements relevant du Comité des Ministres

« 1. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale et le Comité du Personnel se consultent sur tout projet que l'un ou l'autre entend soumettre au Comité des Ministres dans les matières qui relèvent du Comité des Ministres en vertu de l'Article 16 du Statut du Conseil de l'Europe et qui a pour objet:

- la modification ou l'amendement du Statut du Personnel,
- la modification, l'amendement ou l'adoption d'autres règlements visant le personnel ».

11. Le 14 décembre 2004, une assemblée générale extraordinaire du personnel eut lieu : 85 % des agents s'exprima contre le projet de réforme, 13 % se déclara favorable et 2 % vota blanc.

Le lendemain le Comité du Personnel donna son avis au Gouverneur : il exprima une critique de fond sur les modifications envisagées et formula un certain nombre de propositions. Il demanda en outre que son avis fût porté à la connaissance du Conseil d'Administration.

12. Le 19 janvier 2005, le Directeur des Ressources Humaines communiqua au Comité du Personnel copie d'une note du Gouverneur adressée au Conseil d'Administration et soumettant un projet de modification des articles 54 du Statut du Personnel et 3 de son Annexe III (Règlement sur le Tableau des emplois).

13. Le 25 janvier 2005, le Comité du Personnel adressa une lettre ouverte au Gouverneur. Il souleva à la fois des questions de fond (en constatant que le projet qui allait être soumis au Conseil d'Administration ne tenait pas compte des critiques faites par le Comité du Personnel le 15 décembre 2004) et de procédure (entrée en vigueur de la Résolution sans que celle-ci ne soit soumise au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et sans que ledit Comité soit consulté sur cette procédure).

Sur ce dernier point il affirma qu'il convenait de « demander l'accord du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe afin de respecter l'article 63 du Statut du Personnel et la pratique antérieure du Conseil d'Administration de la Banque. Il rappela que le troisième considérant de la Résolution 1391 (1996) du Conseil d'Administration était ainsi libellé :

« Les dispositions en question, en ce qu'elles modifient le Statut [du Personnel] du Conseil de l'Europe doivent être adoptées par le Comité des Ministres, conformément à l'article 63 du Statut du Conseil de l'Europe ».

Le Comité du Personnel rappela enfin qu'il n'avait pas été consulté sur la procédure à suivre. Il regretta ne pas avoir pu s'exprimer sur un point très important tenant à la fois à la procédure et au fond – à savoir la volonté du Conseil d'Administration de s'affranchir de la tutelle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en ne transmettant pas à ce dernier la Résolution afin qu'il l'adopte à son tour. Le Comité du Personnel exprima la crainte qu'une telle situation ne viole ses prérogatives, car il ne lui aura pas été permis de donner son avis sur l'intention du Conseil d'Administration de ne pas respecter les dispositions de l'article 63 du Statut du Personnel.

14. Le 27 janvier 2005, le Conseil d'Administration adopta la Résolution 1488 (2005) par laquelle il modifia l'article 54 du Statut du Personnel et introduisit à l'Annexe IV (Règlement sur

les traitements et indemnités des agents) au Statut du Personnel, un article 3 *bis* ayant pour titre « avancement dans les échelons pour les agents recrutés le ou après le 1^{er} février 2005 ou ayant opté pour l'avancement au mérite ».

15. Le 28 janvier 2005, le texte de ladite Résolution fut diffusé à l'ensemble des agents.

16. Le 22 février 2005, le Comité du Personnel saisit le Gouverneur d'une demande conformément à l'article 59, paragraphe 1 *in fine*. Il lui demanda de ne pas appliquer, à titre conservatoire, la Résolution 1488 (2005).

17. Le 20 avril 2005, le Directeur des Ressources Humaines de la Banque répondit qu'il n'était pas possible de donner une suite favorable à cette demande. Il rappela qu'il n'était pas imaginable que le Gouverneur, statutairement soumis au contrôle général du Conseil d'Administration puisse ne pas appliquer une résolution du Conseil d'Administration. Le Directeur rappela également que la compétence exclusive du Conseil d'Administration pour modifier certains aspects du Statut du Personnel n'était pas contestable. Il se référa sur ce point à l'article XI, Section I, litt. d du Statut de la Banque.

18. Le 19 mai 2005, le requérant introduisit une réclamation administrative contre la décision du 9 février 2005. Il demanda l'annulation

- de la décision, du 20 avril 2005, de rejet de la demande du 22 février 2005 ;
- de la décision du Gouverneur de « compléter et d'amender le Statut du Personnel en supprimant la lettre c de l'article 54 « sanctions disciplinaires » et en inscrivant un article 3 *bis* dans l'Annexe IV au même Statut ;
- de toute autre décision ou acte d'ordre administratif portant application de la Résolution 1488 (2005) du Conseil d'Administration que cet acte soit accompli ou en voie de préparation ».

19. Le 17 juin 2005, le Directeur des Ressources Humaines informa le requérant que le Gouverneur avait rejeté sa réclamation administrative. Il nota que la réclamation n'apportait aucun élément permettant d'infirmer la réponse qui avait été donnée le 19 avril 2005 selon laquelle le Gouverneur avait estimé qu'il ne pouvait pas décider de ne pas appliquer une résolution adoptée par le Conseil d'Administration. En outre, il n'y avait aucun « acte d'ordre administratif » de sa part au sens de l'article 59, paragraphe 1 du Statut du Personnel visant à amender et à compléter le Statut du Personnel. Il précisa que cette partie de la réclamation était irrecevable.

20. Le 16 août 2005, le requérant a introduit le présent recours.

II. LE DROIT INTERNE À LA BANQUE

21. La Banque de Développement du Conseil de l'Europe (« la Banque ») – anciennement Fonds de Développement Social et, auparavant, Fonds de Rétablissement du Conseil de l'Europe – a été mise en place en 1956 par un Accord Partiel du Conseil de l'Europe.

Dans ses sentences du 29 septembre 1995 dans les recours N^{os} 189 et 195/1994, 190, 196, 197/1994 et 201/1995, le Tribunal a donné un aperçu de cette institution et des règles régissant son fonctionnement.

Ici, il suffit de rappeler qu'aux termes de l'article XI Section 1 litt. d. du Statut de la Banque, le Statut du Personnel du Conseil de l'Europe est applicable aux agents de la Banque dans les matières non couvertes par une décision spécifique du Conseil d'Administration de la Banque.

En outre, aux termes de l'article 63 du Statut du Personnel « le présent Statut peut être complété ou amendé par le Comité des Ministres. A moins de décision contraire, les modifications ainsi apportées au Statut sont applicables à tous les agents ». Cette disposition ne contient pas d'indications spécifiques quant aux modifications concernant le Statut tel qu'applicable à la Banque.

EN DROIT

22. Par son recours, le requérant attaque l'ensemble des décisions prises par le Gouverneur en exécution de la résolution 1488 (2005) du Conseil d'Administration de la Banque, y compris :

- a) la décision de rejet de la demande du Comité du Personnel au Gouverneur de ne pas appliquer la résolution 1488 (2005) précitée ;
- b) la décision du Gouverneur de compléter et d'amender le Statut du Personnel en supprimant la lettre « c » de l'article 54 (mesures disciplinaires dudit Statut) et en inscrivant un article 3bis dans l'Annexe IV (Règlement sur le traitement et indemnités des agents) du même Statut introduisant un avancement au mérite dans les échelons ;
- c) la modification de l'article 1 des conditions d'emploi figurant dans les contrats entre la Banque et les agents à qui s'applique l'article 3 bis ainsi que tout autre acte administratif portant application de cette résolution qu'il soit accompli ou en voie de préparation.

Le requérant demande également 4 000 euros au titre du remboursement de l'ensemble des frais de la présente procédure.

23. Le Gouverneur demande au Tribunal de rejeter l'intégralité des demandes du requérant. Il soutient, à titre principal, que le recours est irrecevable et, à titre subsidiaire, qu'il n'est pas fondé.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. Sur la recevabilité

24. Le Gouverneur rappelle qu'un recours formé contre des dispositions statutaires générales et impersonnelles est irrecevable. Il soutient que, en l'espèce, le recours a été formé contre une mesure statutaire prise par le Conseil d'Administration et non par lui-même. Le Gouverneur ajoute que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, il n'aurait pris aucune décision détachable de la Résolution n° 1488 (2005), contre laquelle le recours serait recevable.

De ce fait, la jurisprudence du Tribunal invoquée par le requérant (recours N°

182-185/1994 – Auer et autres c/ Secrétaire Général, sentence du 26 janvier 1996, paragraphe 21) ne serait pas applicable au cas d'espèce. Le Gouverneur ajoute que, dans ladite sentence, le Tribunal s'était prononcé sur sa compétence et non sur la recevabilité d'un recours. En outre, comme déjà indiqué, il n'a pris aucune décision détachable de la Résolution 1488 (2005) : il s'est limité à répondre aux demandes d'information du Conseil d'Administration. De surcroît, lorsqu'il a informé le personnel de l'adoption de cette Résolution, il n'a pris aucune décision quant à son application ou non application. Il n'a pas pris non plus de décision lorsqu'il a adressé sa note du 20 avril 2005 au Comité du Personnel en notant qu'il était inimaginable qu'il puisse prendre la décision de ne pas appliquer une résolution adoptée par le Conseil d'Administration.

Enfin, le Gouverneur met en exergue que le requérant demande également l'annulation, par anticipation, d'actes en voie de préparation et qui donc n'existent matériellement pas. Or, d'après le libellé des articles 59 et 60 du Statut du Personnel, cette demande serait sans aucun doute irrecevable.

25. De son côté, le requérant se déclare conscient de ce que, d'après les dispositions applicables en la matière et la jurisprudence internationale, il n'est pas habilité à contester une décision d'ordre général et abstrait. Cependant, en l'espèce, le Gouverneur a pris la décision d'amender et de compléter le Statut du Personnel pour y inscrire les mesures décidées par la Résolution précitée. Il en veut pour preuve le fait que le Gouverneur a publié les changements litigieux sur le site intranet de la Banque. Cela porte à croire qu'il « reconnaît et entend faire reconnaître le caractère statutaire du texte affiché sur intranet. (...) Ces changements relèvent assurément d'une décision du Gouverneur, prise en application de la décision du Conseil d'Administration ». Cela prouve qu'après la décision du Conseil d'Administration de modifier le Statut du Personnel, le Gouverneur a quant à lui décidé d'inscrire les modifications dans un texte figurant dans l'intranet de la Banque et de procéder à l'application de ces normes ce qui implique la mise en œuvre de la Résolution 1488 (2005). Le requérant soutient que « dans ces conditions, l'acte administratif qu'il a attaqué dans sa réclamation et que le Gouverneur nie, a une existence juridique évidente ».

En conclusion, le requérant demande au Tribunal de bien vouloir rejeter l'exception d'irrecevabilité du recours.

B. Sur le bien-fondé du recours

26. Le requérant présente deux moyens : violation de l'article 6, paragraphe 1 de l'Annexe I (Règlement sur la participation du personnel) au Statut du Personnel et violation des principes généraux du droit régissant la consultation du Comité du Personnel.

27. En ce qui concerne le premier moyen, le requérant y voit une double violation de l'article 6, paragraphe 1 précité en ce que le Gouverneur ne l'a pas consulté quant à son intention de proposer au Conseil d'Administration de déroger à l'article 63 du Statut du Personnel. Cette disposition est ainsi libellée :

Amendements

« Le présent Statut peut être complété ou amendé par le Comité des Ministres. A moins de décision contraire, les modifications ainsi apportées au Statut sont applicables à tous les agents. »

28. Le requérant en déduit que dans le système institutionnel du Conseil de l'Europe et dans son ordre juridique, le Comité des Ministres est le seul « législateur » investi du pouvoir d'édicter des normes touchant au Statut du Personnel. Il ajoute que l'article XI, Section 1 litt. d. du Statut de la Banque ne confère pas au Conseil d'Administration un pouvoir législatif en matière du Statut du Personnel (paragraphe 20 ci-dessus). En effet, cette disposition n'habilite le Conseil d'Administration à adopter des modifications qu'à la condition qu'elles soient soumises au Comité des Ministres pour approbation.

N'ayant pas été consulté sur le point très important d'adopter la modification statutaire sans l'approbation statutaire, le Comité peut alléguer la violation de ses prérogatives. Le Comité allègue également une série de violations concernant le fait de ne pas avoir été consulté sur certaines mesures objet de la réforme.

29. Le requérant soutient enfin la violation des principes généraux du droit parce que les consultations auxquelles il a été associé n'ont pas été de nature à satisfaire les exigences requises par les principes généraux régissant la matière de la consultation du personnel.

30. En conclusion, le requérant demande au Tribunal d'annuler les décisions prises par le Gouverneur en exécution de la Résolution 1488 (2005), y compris la décision du 22 février 2005, celle de compléter et d'amender le Statut du Personnel et, enfin, celle de modifier les clauses des conditions d'emploi qui, en raison de la modification statutaire, sont désormais applicables aux nouveaux agents ainsi que tout autre acte déjà accompli ou en voie de préparation portant application de la Résolution litigieuse.

31. Pour sa part, le Gouverneur soumet plusieurs arguments visant à prouver l'absence de fondement des moyens de recours. En particulier, il affirme que le Conseil d'Administration de la Banque dispose d'un véritable pouvoir de décision qui exclut toute nécessité d'approbation par le Comité des Ministres du Conseil d'Europe pour sa validité et entrée en vigueur, en matière de Statut du Personnel applicable à la Banque.

32. Le Gouverneur estime également que les principes généraux du droit régissant la matière ont été respectés en l'espèce.

33. En conclusion, le Gouverneur demande au Tribunal de rejeter le recours du requérant.

II. ARGUMENTS DU TIERS INTERVENANT

34. Le Président du Tribunal a autorisé le Comité du Personnel du Conseil de l'Europe à intervenir dans la procédure (article 10 du Statut du Tribunal – Annexe XI au Statut du Personnel).

Dans ses observations écrites à l'appui des conclusions du requérant, ce Comité soutient la thèse de la recevabilité *ratione materiae* du recours et de son bien fondé.

III. APPRECIATION DU TRIBUNAL

35. Pendant l'instruction du recours, les parties se sont arrêtées sur la question de savoir si le

processus « législatif » – suivi en l’espèce selon une pratique courante – pour adopter la résolution 1488 (2005) était régulier, car le requérant a soutenu que ce processus était irrégulier par rapport aux textes statutaires régissant l’activité du Conseil d’Administration de la Banque en la matière.

36. Le Tribunal n’estime pas devoir trancher cette question, car il ne dispose pas d’un pouvoir de « contrôle constitutionnel » du droit positif appliqué au sein de l’Organisation.

37. Au sujet de la recevabilité du recours, le Tribunal note que le Gouverneur n’a soulevé qu’une exception d’irrecevabilité *ratione materiae*. Cependant, il y a lieu de vérifier si le requérant a la compétence *ratione personae* pour introduire le présent recours. Le Tribunal se doit de procéder ainsi plutôt qu’examiner l’exception du Gouverneur parce que, par son recours au Tribunal, le requérant n’attaque pas directement la décision du Conseil d’Administration mais il se plaint d’une décision administrative du Gouverneur, à savoir le refus de ne pas décider la suspension de l’exécution d’un acte « ayant un contenu législatif » et d’autres actes manifestement administratifs. Or, une décision sur ces questions – et donc sur le bien-fondé des doléances – relève formellement du fond plutôt que de la recevabilité de la requête.

38. Le Tribunal rappelle qu’aux termes de l’article 59, paragraphe 6, lettre c. du Statut du Personnel,

« La procédure de réclamation [administrative] est ouverte dans les mêmes conditions [que pour les agents], 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 ».

Le Tribunal constate que, par sa demande en application de l’article 59, paragraphe 1 *in fine* (paragraphe 15 ci-dessus) et, surtout, par sa réclamation administrative du 19 mai 2005 (paragraphe 17 ci-dessus), le Comité du Personnel s’est plaint de ne pas avoir été consulté sur le fait que le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe n’avait pas été saisi, a attaqué la réforme en elle-même et a évoqué les modalités de mise en oeuvre qui se seraient déroulées en violation de ses droits. Or la résolution à la base du litige ne porte pas atteinte aux droits du Comité du Personnel qui n’en est pas le destinataire (car elle régit la carrière des agents de la Banque) ni à ses prérogatives. En effet, le point litigieux ne porte pas sur la consultation préalable qui devait avoir lieu lors du stade du projet de la Résolution mais sur un point qui vise la procédure postérieure à son adoption par le Conseil d’Administration. Il en serait allé autrement si, dans la Résolution, il avait été indiqué expressément que l’article 6 de l’Annexe I au Statut du Personnel ne couvrait pas cette phase. Alors, le Comité du Personnel aurait pu arguer d’une atteinte à ses prérogatives.

Certes, le Gouverneur ne s’est pas étalé sur pareille exception *ratione personae* en se limitant à n’exciper que de l’incompétence *ratione materiae*. Sans doute, si le grief du requérant visait l’adoption des modifications statutaires, tomberait-il sous le coup de l’irrecevabilité *ratione materiae*, car il n’est pas possible d’attaquer directement, par le biais de l’article 59, un acte « ayant un contenu législatif », seule pouvant être contesté son application administrative (paragraphe 35 ci-dessus et, de façon plus générale, la jurisprudence du Tribunal en matière d’examen de recours attaquant des actes administratifs du Secrétaire Général en exécution de décisions du Comité des Ministres).

Cependant, le requérant n'attaque formellement devant le Tribunal que des actes administratifs qui seraient des actes postérieurs à la réforme litigieuse. Or les actes formellement attaqués par le requérant sont des actes dont le caractère administratif au sens de l'article 59 du Statut du Personnel peut être contesté. Quoiqu'il en soit, même si l'on accepte que certains de ces actes soient des actes administratifs, il n'en demeure pas moins que le Comité du Personnel n'aurait pas titre pour les attaquer aux termes de l'article 59 par la voie contentieuse, car il n'en est pas le destinataire.

Par conséquent, il y a lieu de conclure que le Comité du Personnel n'a pas un intérêt direct aux termes de l'article 59 du Statut du Personnel pour attaquer par la voie contentieuse la décision contestée par sa réclamation administrative du 19 mai 2005.

Il s'ensuit que le présent recours doit être déclaré irrecevable.

39. Etant arrivé à cette conclusion, le Tribunal n'a pas besoin de statuer sur les autres exceptions d'irrecevabilité. En outre, il ne pourrait non plus connaître du fond de l'affaire.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Déclare le recours N° 352/2005 irrecevable ;

Le rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg, le 5 septembre 2006, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

K. HERNDL