

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 305/2002 (Comité du Personnel (VII) c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de:

M. Kurt HERNDL, Président,
M. José da CRUZ RODRIGUES,
M. Helmut KITSCHENBERG, Juges,

assistés de:

M. Sergio SANSOTTA, Greffier, et de
Mme Claudia WESTERDIEK, 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 21 mai 2002. Le 22 mai, ce recours a été enregistré sous le N° 305/2002.
2. Le 10 juillet 2002, le requérant a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 4 septembre 2002, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours. Le requérant a soumis un mémoire en réplique le 3 octobre 2002. Le 19 novembre, le Secrétaire Général a déposé un mémoire en duplique.
4. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 19 décembre 2002. Le requérant était représenté par M. Gianni Palmieri, à l'époque Chef de la Division des bureaux extérieurs et d'information à la Direction des Affaires Politiques, assisté de M. Patrick Penninckx, Président du Comité du Personnel. Le Secrétaire Général était représenté par M. Roberto Lamponi, Directeur de la Coopération Juridique.

EN FAIT

5. Le 17 septembre 2001, lors de ses rencontres périodiques avec les représentants du Comité du Personnel, le Secrétaire Général a manifesté son intention d'adopter un arrêté visant à

déroger l'arrêté n° 821. Ce dernier arrêté dicte les conditions d'emploi et de recrutement du personnel temporaire de l'Organisation.

La dérogation en question allait permettre à la secrétaire particulière du Secrétaire Général d'être recrutée en tant qu'agent temporaire de longue durée, après que celle-ci avait cessé d'être agent permanent à l'âge de 65 ans, et de continuer à assurer ses fonctions de secrétaire particulière.

6. Le 28 septembre 2001, la Direction Générale de l'Administration et de la Logistique a transmis au Président du Comité du Personnel, pour avis, le projet d'arrêté n° 1086 portant dérogation à l'arrêté n° 821 en ce qui concerne la limite d'âge d'un agent.

7. Le 23 octobre 2001, le Président du Comité du Personnel a adressé une note à l'Administration. Il faisait état d'un avis négatif du Comité du Personnel qui était fondé sur une double appréciation d'illégalité. Selon celui-ci, le projet violait le principe de la légalité qui exige qu'une autorité respecte les règles en vigueur, même si elle les a posées elle-même. En outre, la proposition violait le principe de l'égalité de traitement, dans le sens qui a été explicité par la jurisprudence internationale.

8. Le 31 octobre 2001, le Secrétaire Général a signé l'arrêté n° 1086 et, le 7 novembre 2001 le texte de l'arrêté a été publié dans le site intranet du Conseil de l'Europe. Ce document (qui, qualifié d'arrêté général, n'existe néanmoins qu'en anglais) se lit ainsi :

« The Secretary General,

Whereas:

- The Staff Regulations provide for an age limit of 65 for all permanent members of staff;

- Ms H., personal secretary to the Secretary General, will reach this age limit on 5 October 2001, and will therefore cease to be a permanent member of staff on 31 October 2001;

- it is however necessary to retain her services until the expiry of the present term of office of the incumbent Secretary General,

- Rule No. 821 extends to temporary staff the age limit applicable to permanent staff;

The Staff Committee having been consulted according to Article 5.3 of the Regulations on Staff Participation,

Decides:

In derogation to the provision of Chapter II, paragraph 3, 4th indent of Rule No. 821, Ms H., personal secretary to the Secretary General, may be offered a long-term temporary contract from such time as she ceases to be a permanent member of staff until the expiry of the present term of office of the incumbent Secretary General. »

9. N'ayant reçu aucune réponse à sa note du 23 octobre 2001, le Comité du Personnel a demandé, le 15 janvier 2002, à l'Administration de connaître les suites qui avaient été données à cette question.

10. Le 6 février 2002, l'Administration répondit en indiquant que le Secrétaire Général avait « décidé de procéder à la signature de l'arrêté afin de lui permettre de conserver son secrétariat particulier, du moins jusqu'à la fin de son mandat actuel ». L'Administration ajouta qu'elle « ne [pouvait] qu'espérer obtenir la compréhension du Comité du Personnel sur la signature de cet arrêté, au vu des responsabilités qui incombent au Secrétaire Général et au vu de la mesure qui restera exceptionnelle, dans ce cas précis ».

11. Le 5 mars 2002, le Comité du Personnel a introduit une réclamation administrative ainsi rédigée :

« Le 6 février 2002, l'Administration a bien voulu communiquer au Comité du Personnel sa décision de passer outre aux objections juridiques qu'il avait formulées dans ses commentaires en date du 23 octobre 2001 à l'égard du projet d'Arrêté 1086.

Le CdP remarque que l'Administration ne motive aucunement les arguments juridiques sur lesquels elle prétend fonder la dérogation *ad personam* prévue par l'arrêté précité.

En effet, le simple souhait du Secrétaire Général de « conserver son secrétariat particulier, du moins jusqu'à la fin de son mandat actuel » est inopérante sur le plan juridique par rapport au respect des principes évoqués par le CdP dans sa note du 23 octobre 2001.

C'est pourquoi, le CdP a l'honneur de bien vouloir vous demander d'annuler ledit arrêté en ce qu'il viole le principe de la légalité et le principe de l'égalité de traitement.

En ce qui concerne la recevabilité, le CdP souhaite faire valoir que la décision contenue dans le projet d'Arrêté 1086 a des effets directs sur l'Article 3 par. 2 du Règlement sur la participation du personnel (Annexe I au Statut du Personnel). En outre, il a des répercussions importantes sur l'Article 4, par. 1 du Règlement précité. Or ces dispositions constituent un présupposé des prérogatives qu'exerce le CdP. »

12. Le 27 mars 2002, le Directeur Général de l'Administration agissant sur les instructions du Secrétaire Général a informé le Comité du Personnel que la réclamation était rejetée. En effet, celle-ci devait être considérée comme étant irrecevable parce que tardive. Le Secrétaire Général faisait remarquer qu'il avait signé l'arrêté 1086 le 31 octobre 2001 et que ce dernier avait été publié, comme tous les autres arrêtés d'ordre général, dans le site intranet du Conseil de l'Europe le 7 novembre 2001. Par conséquent, le délai pour introduire une réclamation administrative avait expiré le 7 décembre 2001.

13. Le 22 mai 2002 le Comité du Personnel a introduit le présent recours.

EN DROIT

14. Le requérant conteste la décision du Secrétaire Général de nommer Mme H. en qualité d'agent temporaire et demande au Tribunal d'annuler l'arrêté de nomination de celle-ci.

15. Le Secrétaire Général, pour sa part, excipe de l'irrecevabilité du recours. En voie subordonnée, il demande au Tribunal de le déclarer comme étant non fondé.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

16. Le Secrétaire Général soulève trois exceptions d'irrecevabilité : selon lui, le recours serait irrecevable *ratione personae*, *ratione materiae* et *ratione temporis*. Estimant les deux premières exceptions liées, il les traite ensemble.

17. Le Secrétaire Général considère tout d'abord que le Comité du Personnel n'aurait pas le droit d'ester en justice puisque l'acte contesté - dont le Comité du Personnel n'est pas le destinataire - ne porterait pas directement atteinte aux prérogatives que lui confère le Statut du Personnel (v. l'article 59 paragraphe 6 c. dudit Statut). En effet, il est de l'avis que les articles 3 paragraphe 2, et 4 paragraphe 1 du Règlement sur la participation du Personnel (Annexe 1 au Statut du Personnel) - cités par le Comité du Personnel dans sa réclamation administrative - n'attribuent pas au Comité du Personnel la possibilité d'introduire des recours pour faire valoir la violation de principes généraux du droit.

Il estime ensuite que, invoquer la violation de principes généraux du droit dans l'intérêt général du personnel, même lorsque ni le Comité lui-même, ni aucun agent ne peut faire valoir un intérêt direct et actuel, comme le prétend le Comité du Personnel, équivaldrait à exercer une *actio popularis*.

Enfin, il conteste l'argument du Comité du Personnel, selon lequel en adoptant l'arrêté n° 1086 le Secrétaire Général a altéré la base électorale du Comité du Personnel et, par ce biais, le droit de vote aux élections du Comité du Personnel. Tout en reconnaissant l'existence d'un intérêt à ce que l'Assemblée du Personnel soit bien constituée et que le Comité du Personnel soit régulièrement élu, il estime que cet intérêt n'est pas suffisamment précis et concret pour répondre à la définition d'intérêt direct et actuel exigé par l'article 59, paragraphe 1 du Statut du Personnel.

18. Ensuite, le Secrétaire Général estime que la réclamation administrative aurait été introduite hors délai. Selon lui, l'acte attaqué serait l'arrêté n° 1086 et non pas le contrat proposé à Mme H. qui a suivi ledit arrêté. Or, cet arrêté ayant été publié dans le site intranet du Conseil de l'Europe le 7 novembre 2001, c'est à partir de cette date que commençait à courir le délai de trente jours pour l'introduction de la réclamation administrative.

19. De son côté, le requérant conteste les exceptions d'irrecevabilité du Secrétaire Général.

20. Au sujet des exceptions d'irrecevabilité *ratione personae* et *ratione materiae*, le Comité du Personnel fait valoir qu'il se plaint d'une atteinte directe à ses propres prérogatives et qu'il a la possibilité d'ester en justice pour les défendre. Il fait valoir que la nomination illégale d'un agent provoque une distorsion du fonctionnement normal des instances de représentation du personnel. Il rappelle que tout agent participe aux travaux de l'Assemblée Générale du Personnel et que cette dernière donne des instructions au Comité du Personnel. Le fait de conférer le statut d'agent à des personnes qui n'en ont pas titre reviendrait à leur permettre d'influencer l'exercice desdites prérogatives.

21. Au sujet de l'irrecevabilité *rationae temporis*, il affirme qu'il ne peut se considérer victime qu'à partir du moment où Mme H. a été effectivement nommée comme agent temporaire de longue durée à la suite et sur la base de l'arrêté n° 1086. Il ajoute qu'il n'a eu connaissance de la nomination litigieuse que par la note de l'Administration du 6 février 2002.

Dans ce contexte, le requérant souligne la nature complexe de l'acte attaqué. Cet acte se composerait d'une part d'une mesure d'ordre général, l'arrêté n° 1086, prévoyant la possibilité d'offrir à Mme H. un contrat temporaire au-delà de ses 65 ans ; d'autre part, de l'acte par lequel le Secrétaire Général a saisi cette possibilité, en lui offrant concrètement un contrat. Il précise que, par sa réclamation administrative, il attaquait la nomination litigieuse pour autant qu'elle était devenue effective.

B. SUR LE BIEN-FONDE DU RECOURS

22. Le requérant soutient en premier lieu la violation du principe général du droit *legem patere quam ipse fecisti* et du principe de l'égalité de traitement.

Pour être conforme au premier principe, tout amendement à l'arrêté n° 821 doit revêtir le caractère d'une règle générale, ce qui, à son avis, n'est pas le cas en l'espèce. L'arrêté n° 1086 serait un arrêté particulier puisqu'il concerne une seule personne, et concret puisqu'il règle un cas spécifique.

Quant au principe de l'égalité de traitement, il estime que, en nommant sa secrétaire particulière en tant qu'agent temporaire en dépit de son âge, le Secrétaire Général crée pour elle une situation spéciale par rapport à tous les autres agents temporaires.

23. Deuxièmement, le requérant allègue la violation de l'article 1, paragraphe 2 du Statut du Personnel dans la mesure où le Secrétaire Général aurait outrepassé les pouvoirs que le Comité des Ministres lui aurait délégué en la matière. Par le biais de l'article 1 paragraphe 2 du Statut du Personnel, le Comité des Ministres a délégué au Secrétaire Général la compétence de déterminer « les conditions d'emploi du personnel temporaire ». Ces conditions sont fixées normalement dans des contrats types, ce qui n'est pas le cas du contrat de Mme H.

24. Ensuite, le requérant indique que le Secrétaire Général aurait violé également l'article 24 du Statut du Personnel, selon lequel « les agents qui atteignent l'âge de 65 ans cessent d'exercer leur fonctions ». Il note que Mme H. a atteint l'âge de 65 ans et continue à exercer ses fonctions de secrétaire particulière du Secrétaire Général.

25. Enfin, le requérant fait état d'une atteinte aux prérogatives du Comité du Personnel, en ce qu'une nomination illégale provoque une distorsion du fonctionnement normal des instances de représentation du personnel.

26. Le Secrétaire Général, de son côté, considère qu'il a fait preuve de prudence et de retenue. Il précise qu'il a choisi, entre plusieurs manières de procéder, l'option ayant l'avantage de résoudre efficacement un problème de gestion, la nécessité de pouvoir compter sur un collaborateur, sans pour autant introduire dans les règles générales de l'Organisation un régime spécial applicable également à l'avenir à un nombre plus important de personnes.

27. Le Secrétaire Général s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal Administratif pour conclure au respect du principe *legem patere quam ipse fecisti*, puisque la modification *ad personam* aurait été introduite dans le respect des procédures d'amendement du texte concerné.

Au sujet de la violation du principe de l'égalité de traitement, il précise que la différence de la situation de fait de Mme H. par rapport aux autres agents est due au fait qu'elle exerce les fonctions de secrétaire particulière du Secrétaire Général.

28. Dans son mémoire en réplique, le requérant persiste dans les conclusions de son recours.

29. Il réitère que le Secrétaire Général est sorti des limites de son pouvoir législatif délégué. Il estime également que la spécificité de ce poste par rapport aux autres postes du secrétariat ne serait pas un motif suffisant pour déroger à la disposition générale de la limite d'âge prévue à l'article 24 du Statut du Personnel.

30. Dans une duplique, le Secrétaire Général maintient ses observations.

II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

31. Le Tribunal rappelle qu'aux termes de l'article 59 du Statut du Personnel, le Comité du Personnel peut introduire une réclamation administrative pour autant que celle-ci 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 (article 59 paragraphe 6 c. du Statut du Personnel).

32. Dans la présente affaire, le Comité du Personnel n'était pas le destinataire de l'acte litigieux. Par conséquent, il y a lieu de contrôler si celui-ci a porté directement atteinte aux prérogatives que le Statut du Personnel confie au Comité du Personnel.

33. Le Tribunal attache une importance particulière à deux des griefs soulevés par le requérant, car l'un concerne l'égalité de traitement du personnel du Conseil de l'Europe et l'autre le régime des sources de droit, notamment la hiérarchie des normes au sein de l'Organisation.

En ce qui concerne l'égalité de traitement du personnel, le Tribunal constate que l'article 3 du Statut du Personnel prévoit une interdiction de discrimination entre agents. Cette affirmation a comme corollaire principal l'obligation de traiter tous les agents de la même manière, ce qui exclut également toute discrimination positive en raison des fonctions exercées. De surcroît, l'article 3 de l'arrêté n° 821 fixe le principe général selon lequel aucune personne âgée de plus de 65 ans ne peut être employée au Conseil de l'Europe. Cette disposition renvoie sur ce point à l'article 24 du Statut du Personnel qui, quant à lui, fixe le même principe pour les agents permanents. Le Tribunal rappelle que cet arrêté et ce texte statutaire ne prévoient pas d'exceptions.

En ce qui concerne le régime des sources de droit, deux questions se posent. D'abord, en l'absence de toute réglementation allant dans ce sens, un arrêté peut-il ou non déroger à un principe statutaire incontestablement affirmé au sein de l'Organisation ? Le Tribunal rappelle en passant que, auparavant, une question similaire n'avait pas été tranchée par le Secrétaire Général qui l'avait soumise au Comité des Ministres (v. TACE, recours n° 191/1994 Eissen c. Secrétaire Général, sentence du 25 novembre 1994). Ensuite, un arrêté *ad personam* - parce que, de par son contenu, l'arrêté n° 1086 est un arrêté *ad personam*, ce qui justifierait sa publication en une seule langue officielle - peut-il déroger à un arrêté à caractère général tel que l'arrêté n° 821 ? Cependant, le Tribunal ne peut se prononcer sur ces questions pour la raison suivante.

34. En effet, l'argument avancé par le requérant afin de prouver que la décision attaquée porte atteinte aux prérogatives du Comité du Personnel telles que garanties par l'article 59, paragraphe 6 c. du Statut du Personnel, n'est pas de nature à prouver pareille atteinte.

35. Le Tribunal n'estime pas que la nomination en elle-même d'une seule personne en tant qu'agent temporaire en s'écartant des règles en vigueur puisse constituer une distorsion du fonctionnement des instances du personnel de la sorte à avoir des conséquences sur la constitution ou sur l'activité du Comité du Personnel. Par ailleurs, le Comité du Personnel est un organe bien distinct de l'Assemblée Générale du Personnel même s'il tire sa légitimité de celle-ci.

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.

36. 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° 305/2002 irrecevable ;

Le rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg, le 16 mai 2003, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

K. HERNDL