

## La protection juridictionnelle des droits du Comité du personnel dans l'ordre juridique interne du Conseil de l'Europe<sup>1\*</sup>

GIOVANNI MICHELE PALMIERI<sup>2\*</sup>

**SOMMAIRE** : 1. Considérations générales - 2. La jurisprudence pertinente du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe (TACE) - A. Violation des droits du Comité du Personnel - i. Modification *de facto* du Statut du Personnel - ii. Violation *de facto* d'un arrêté du Secrétaire général - iii. Violation d'un accord conclu entre le Secrétaire général et le Comité du Personnel - iv. Violation des modalités de la consultation statutaire du Comité du Personnel - B. Décisions de rejet de recours du Comité du Personnel pour irrecevabilité - C. Recours en interprétation - D. Sentences concernant la Banque du Conseil de l'Europe - 3. Conclusions

---

<sup>1\*</sup> Cette étude est destinée au *Liber amicorum* du Professeur Massimo Panebianco

<sup>2\*</sup> Ancien Président du Comité du personnel (2011-2013), ancien Professeur associé de droit européen à l'Université de Trieste

## 1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Dans le cadre du droit international administratif les seuls actes susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel sont les actes individuels qui font grief à un agent<sup>1</sup>. Ce dernier a la charge de porter ces actes à l'attention d'abord de l'autorité administrative et par la suite de la juridiction compétente, en suivant à la lettre et avec précision des règles de procédure qui peuvent varier selon les Organisations internationales. En d'autres termes un agent pour pouvoir saisir la juridiction compétente doit prouver que l'acte administratif dont il se plaint lui fait grief.

Bien entendu les mesures d'ordre général-telles par exemple les décisions de l'organe directeur en matière d'ajustement des rémunérations-donnent lieu à actes individuels de mise en œuvre (telles, dans l'exemple choisi, les fiches de paie) qui peuvent donc être attaqués par tous les agents intéressés.

Cependant dans des cas très limités il existe une possibilité pour la juridiction administrative de connaître des plaintes concernant la violation de droits autres qu'individuels. Certes l'on peut faire état d'évolutions plus ou moins récentes, tant législatives que jurisprudentielles. Pour ce qui est des premières, par exemple, au sein de l'Union européenne les syndicats sont habilités à saisir la Cour de justice<sup>2</sup> contre des décisions dont ils sont destinataires et qui leur font grief. Néanmoins l'on applique dans ces cas la jurisprudence *Plaumann* conformément à laquelle « *une Organisation constituée pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables ne saurait être considérée comme concernée directement et individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour un cadre général de la justice administrative internationale cf. A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Paris, Pedone, 1982 ; A.M. THEVENOT-WERNER, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif*, Brill - Nijhoff, Leiden, Boston, 2016.

<sup>2</sup> Cf. L. LEVI, *La liberté d'association des fonctionnaires internationaux et le droit d'ester en justice des organisations syndicales et professionnelles in Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, sous la direction de G.M. PALMIERI, Bruxelles, Bruylant, 2012, page 245 et suivantes.

<sup>3</sup> Arrêt du 15 juillet 1963, *Plaumann, e.a./Commission*, 25-62, Rec., p. 199.

Cette jurisprudence est confirmée à l'article 263, alinéa 4 du Traité sur les fonctionnements de l'UE, qui fixe les conditions de recevabilité des recours.

Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail (ci-après : « TAOIT ») a pris récemment une décision qui va bien au-delà des textes applicables dans les Organisations internationales ayant reconnu la compétence du Tribunal ainsi que le statut de ce dernier. Le TAOIT a constaté d'abord que le système de représentation du personnel prévu par les Statuts du Personnel des Organisations internationales concernées doit avoir un effet utile et préconise à cette fin que les droits et garanties que ce système prévoit doivent pouvoir être portées devant le Juge par des membres du Comité du Personnel (ci-après « CdP ») en tant que représentants de cet organe ou même des membres d'un syndicat. Au considérant 14 du Jugement n°1269 (1993), *Errani*, le Tribunal s'exprimé comme suit: « *ayant rappelé qu'un fonctionnaire qui peut se prévaloir de sa qualité de représentant du personnel, a la possibilité à travers son action individuelle, de faire valoir un intérêt collectif devant le Tribunal celui-ci estime qu'il est équitable de reconnaître un intérêt analogue dans le chef d'un fonctionnaire qui, par la défense de ce droit individuel agit simultanément en faveur d'un intérêt collectif défini et protégé par le statut des fonctionnaires [...]* »<sup>4</sup>.

Au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE les Tribunaux respectifs ont le pouvoir de traiter des recours qui leurs sont soumis par respectivement l'Association du Personnel (OCDE) et le CdP (Conseil de l'Europe) contre des actes dont ils sont destinataires ou bien contre un acte « *qui porte directement atteinte aux prérogatives que lui confèrent le Statut du Personnel* » (cf. article 59.6c) du Statut du Personnel du Conseil de l'Europe).

C'est au sein du Conseil de l'Europe que s'est développée une jurisprudence innovatrice en matière de droit de recours du CdP. Cette jurisprudence tout en

---

<sup>4</sup> Cf. également les Jugements suivants du TAOIT: n°1147 (1992), *Raths*; n°1315 (1994), *Menapace*, §8; n°1542 (1996), *Affaire Popineau n°11*, §6; n°2387 (2005), §3; n°2422 (2005), considérant 2 (concerne la présentation d'un mémoire de "amicus curiae" par l'Association du Personnel de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA); n°2649 (2007), §8; n°2791 (2009), §2; n°2817 (2009), §10, n°2919 (2010), §8).

restand dans les limites fixées par le Statut, montre que le CdP peut s'ériger contre des violations du Statut du Personnel ou d'autres textes de l'Organisation s'il parvient à établir que cette violation a été accompagnée d'une méconnaissance des prérogatives qui sont les siennes conformément au Statut du Personnel.

Le CdP du Conseil de l'Europe<sup>5</sup> est l'organe de représentation des intérêts du personnel dont les 29 membres sont élus au suffrage universel tous les deux ans par tous les actifs (qui élisent 27 membres) et les retraités (qui élisent 2 membres). Le système mis en place tient compte d'une part du principe général du droit selon lequel les Organisations internationales se doivent de consulter le personnel sur les questions qui concernent ce dernier et de l'autre du principe de la liberté d'association, selon lesquels les membres du personnel ont le droit de constituer des syndicats ou des Organisations professionnelles. Le CdP et les différentes Organisations jouissent du droit à avoir un certain nombre de facilités matérielles afin de mener à bien leur mission<sup>6</sup>.

L'Annexe I au Statut du Personnel contient le règlement sur la participation du personnel dont le titre II est consacré au CdP.

Conformément à l'article 4 de l'Annexe « *le Comité du Personnel représente les intérêts généraux du personnel et coopère au bon fonctionnement des services en permettant à l'option du personnel de se faire jour et de s'exprimer* », (§1).

Conformément à l'article 5 de l'Annexe I l'on peut distinguer une consultation obligatoire (mais pas contraignante) et une consultation facultative. Le Secrétaire général doit consulter le CdP sur tout projet de disposition d'application du Statut du Personnel. En outre le Secrétaire général doit consulter le CdP sur « tout projet » qu'il entend soumettre au Comité des Ministres « *dans les matières qui relèvent du Comité des Ministres et qui a pour objet: la modification ou l'amendement du Statut*

---

<sup>5</sup> Cf. V. BERGER, *Les mécanismes de représentation du personnel au sein des Organisations Coordonnées*, in, *Acte du colloque de Trieste sur les rapports entre les administrations et leur personnel (fonctions publiques nationales et fonction publique internationale)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1982. Cf. également *ibidem* D. RUZIE, *Rapport général introductif*.

<sup>6</sup> Cf. A. PLANTEY et F. LORIOT, *Fonction publique internationale*, Paris, CRNS Éditions, 2005, p.139 et suivantes.

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

En troisième lieu le Secrétaire général doit consulter le CdP « *sur toute proposition concernant l'orientation générale de la politique du personnel* », (article 6, §3). En revanche le Secrétaire général a la faculté de consulter le CdP:

- a) *sur « toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation et l'application du Statut du Personnel », (article 5, §1);*
- b) *Sur « toute autre mesure à caractère général visant le personnel ».*

Outre ces compétences consultatives le CdP a un droit d'initiative en ce qu'il peut porter à la connaissance du Secrétaire général « *toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation* » *et proposer des projets de disposition d'application portant sur le Statut ainsi que « toute autre mesure à caractère général à prendre par le secrétaire général et visant le personnel ».*

En outre le CdP « *peut communiquer au Comité des Ministres toute proposition portant sur les matières visées à l'article 6 alinéa 1* » (à savoir modification du Statut du Personnel ainsi que modification ou adoption d'autres règlements visant le personnel). Dans ce cas c'est le CdP qui a l'obligation de consulter le Secrétaire général à l'égard de ces propositions. En particulier toute communication ou consultation écrite entre le CdP et le Comité des Ministres doit s'effectuer « *par l'entremise du Secrétaire général* » (article 7). Conformément à cette disposition les consultations orales se déroulent en présence du Secrétaire général. Ce dernier est tenu à transmettre au Comité des Ministres les documents établis par le CdP « *dans les 8 jours suivants leur réception* ».

Par ailleurs le Secrétaire général a également un devoir d'information à l'égard du CdP. Il doit le tenir informé « *de toute procédure de mise en œuvre de l'article 16 du statut du Conseil de l'Europe se déroulant devant le Comité des Ministres et portant sur la modification du Statut du Personnel ou celle d'autres règlements visant le personnel* » (article 6, §2).

L'article 11 de l'Annexe I concerne les délais dans lequel le CdP doit donner les avis qui lui sont demandés « *sans que ces délais puissent être inférieurs à 15 jours* ».

En outre le CdP a le droit de désigner les membres d'un certain nombre d'organes internes à caractère social (selon les dispositions d'un certain nombre d'arrêtés d'application du Statut du Personnel) ainsi que de la Commission des nominations, prévue par le Statut du Personnel et son Annexe II (Règlement sur les nominations). En outre l'Annexe I, à son article 8 crée la « *Commission paritaire* » et en fixe la composition et les attributions. En particulier :

« 1. *La Commission paritaire est composée de:*

- *d'un Président ou d'une Présidente nommés chaque année par le Secrétaire général ou la Secrétaire général,*
- *de membres titulaires et de membres suppléants désignés chaque année à la même date en nombre égal par le Secrétaire général ou la Secrétaire général et par le Comité du Personnel.*

2. *Un membre suppléant ne siège qu'en absence d'un membre titulaire* ».

Cette Commission exerce à son tour des fonctions consultatives « sur toute question de caractère général » qui lui est soumise et donne « *son avis sur les mesures de suppression d'emploi au sens du règlement sur l'indemnité de perte d'emploi* », (Annexe VI).

C'est notamment en alléguant la violation d'une de ces prérogatives en matière consultative que le Cdp s'est adressé au Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, qui a développé une jurisprudence assez homogène entre 1990 et 2014. Il s'agit au total de 14 sentences qui seront étudiées dans les paragraphes qui suivent.

Il convient avant d'examiner la jurisprudence de rappeler les caractéristiques de la juridiction administrative du Conseil de l'Europe<sup>7</sup>. En 1965 le Comité des Ministres créa la Commission de Recours du Conseil de l'Europe (ci-après CRCE) qui faisait suite

---

<sup>7</sup> Cf. WIEDERKEHR, *Le nouveau système de recours ouvert aux agents du Conseil de l'Europe*, Annuaire français de Droit International, 1983, p. 408 et suivantes; J.P. CUNY, *Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE)*, in, *Les évolutions de la protection juridictionnelle*, pour la description détaillée de la procédure qui a conduit à la modification des textes statutaires pertinents.

à une Commission d'arbitrage composée de trois membres désignés respectivement par le Comité de Ministres, le Secrétaire général et le Représentant du Personnel. Ce système de résolution des litiges a existé également à l'OECE, ainsi que dans d'autres Organisations telles que la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin. Depuis une réforme importante réalisée en 1981 le Président de la Commission de Recours est nommé par la Cour européenne des droits de l'homme parmi ses membres. Cette réforme a été le fruit d'une consultation par le Comité de Ministres d'un organe d'experts administratifs, qui a travaillé en liaison étroite avec le Comité des Ministres. En 1994 sur proposition du Président de la Commission de Recours cette dernière a changé d'appellation pour devenir le « *Tribunal administratif du Conseil de l'Europe* ». Depuis 1999 à la suite d'une modification du Statut du Tribunal la Cour européenne des droits de l'homme ne nomme plus le Président et le Président suprême parmi ses membres mais parmi ses anciens membres ou les anciens membres de la Commission européenne des droits de l'homme. Ce changement est dû à l'accroissement de la charge de travail des Juges de la Cour européenne comme suite à l'acquisition d'un caractère permanent par de cette dernière. En outre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est intéressée de près à cette réforme et a formulé des recommandations notamment en matière de désignation des membres de la Commission de Recours. Le CdP, pour sa part, avait insisté pour qu'un *locus standi* lui soit reconnu ainsi qu'aux syndicats<sup>8</sup>.

Le Comité des Ministres retint en partie la proposition du CdP en reconnaissant son droit de saisir la Commission de Recours « *contre un acte dont il est destinataire ou contre un acte qui porte directement atteinte aux prérogatives que lui confère le Statut du Personnel* ». C'est justement le deuxième membre de la phrase qui recèle un levier important que le CdP du Conseil de l'Europe a su utiliser avec beaucoup d'adresse, en obtenant des résultats qui méritent d'être étudiés.

---

<sup>8</sup> Cf. M.O. WIEDERKEHR, *op cit.* p.215 et suivantes.

## 2. JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE (TACE).

### A. Violation des droits du Comité du Personnel

#### i. Modification *de facto* du Statut du Personnel

En premier lieu nous examinerons une série de sentences qui concernent des modifications *de facto* du Statut du Personnel sans consultation du Comité. Le premier recours introduit par le CdP a été tranché par la Commission de Recours par sentence du 29 janvier 1990.

Les faits peuvent être résumés comme suit. Le 7 juillet 1989 l'Organisation avait publié un avis de vacance concernant le pourvoi d'un poste d'Administrateur principal à la Direction de l'éducation, de la culture et du sport. Il s'agissait d'une procédure de recrutement interne ouverte uniquement aux agents permanents. La législation de l'époque prévoyait qu'un « *jury de mutation et de promotion faisait des recommandations au Secrétaire général* ». Le jury recommanda d'abord Monsieur T. et en numéro deux Monsieur B.. Monsieur T. fut promu sur le poste mis en compétition à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1990. Quelques semaines plus tard le Secrétaire général muta Monsieur T. à son ancien poste qui entre-temps avait été reclassé. Par la suite de cette mutation le poste qui avait été mis en compétition redevint vacant. Le 29 janvier 1990 le Secrétaire général promut Monsieur B. au poste en question avec effet au 1<sup>er</sup> Février 1990.

Le CdP demanda aussitôt l'annulation de la promotion de Monsieur B.. Il faisait valoir que le Secrétaire général en procédant ainsi à cette promotion avait violé l'article 21, §2 du Statut selon lequel « *le Secrétaire général décide de la promotion dans des conditions fixées par le règlement sur les nominations* ».

En outre le CdP estimait que le Secrétaire général aurait dû rédiger un nouvel avis de vacance de poste et demander l'avis du CdP sur le libellé de cet avis.

Le Secrétaire général n'a pas contesté la recevabilité du recours. Il a donc reconnu que le CdP s'élevait contre un acte qui tout en n'étant pas dirigé contre lui



s'analysait en une violation de ses prérogatives. La défense du Secrétaire général se plaçait sur un autre terrain. Il opposait l'interprétation littérale du Statut invoquée par la partie requérante à une application « *sensée, raisonnable, réaliste et dynamique* » (§31 de la sentence).

La CRCE tout d'abord définit les « *prérogatives visées à l'article 5c, §6c du statut des agents comme s'analysant* » en fait en de véritables droits dont l'inobservation éventuelle peut faire l'objet d'un recours contentieux par le Cdp. La définition de « droit » contient la reconnaissance implicite de la personnalité juridique du Cdp dans le droit interne du Conseil de l'Europe. Cette définition demeurera une constante de la jurisprudence du Tribunal administratif en matière de recours introduit par le Cdp.

La CRCE a rejeté avec force la thèse du Secrétaire général et a énoncé un certain nombre de principes concernant les pouvoirs du Secrétaire général en matière de nomination et de promotion. Elle a notamment rappelé les limites du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général et a lié le respect de la lettre et de l'esprit des dispositions statutaires et réglementaires au respect du principe de sécurité juridique « *inhérent à l'ordre du Conseil de l'Europe* » (cf. sentence cit., §54).

En ce qui concerne les considérations d'opportunité et d'efficacité que le Secrétaire général a fait valoir devant la CRCE cette dernière a considéré qu'elles ne peuvent « *justifier une atteinte aux droits que le statut des agents et le règlement sur les nominations reconnaissent au Cdp de sorte qu'elles aboutissent à vider de sa substance l'exercice de tels droits* ».

La CRCE n'a pas évoqué expressément la modification *de facto* du Statut des agents mais a constaté « *que la procédure prévue en cas de vacance d'emploi n'a pas été suivie* » et qu' « *il n'a pas été donné au Comité du Personnel la possibilité d'exercer les droits et donc de s'acquitter des tâches statutaires qui sont les siennes, qui lui sont reconnues expressément sans aucune réserve par la réglementation en vigueur* » (§56).

Le recours n°215 (1996) concerne également une « *modification de facto du Statut* », selon la définition qu'en donne le Tribunal (§50, alinéa 2).

Le recours portait sur le renouvellement du contrat d'engagement de Monsieur G, agent détaché au Conseil de l'Europe par une Administration nationale. Conformément à l'article 20 du Statut des agents qui régit les mises à disposition ces dernières ne peuvent aller au-delà de 6 ans. Le Secrétaire général demanda au Comité des Ministres d'accorder une dérogation spéciale à l'article 20 dans le cas spécifique afin de lui permettre de prolonger le contrat de Monsieur G.

Cette fois ci le Secrétaire général a contesté le droit d'ester en justice du CdP en ce que le statut ne lui confère « *aucune compétence [...] en matière d'emploi de grade A7/A6* » (cf. §13, alinéa 2). Le CdP pour sa part soutenait que la décision du Comité des Ministres constituait une modification *ad hoc* et *ad personam* du Statut du Personnel qui, en tant que telle violait l'article 6 de l'Annexe I qui prévoit la consultation obligatoire du CdP avant la saisine du Comité des Ministres. L'absence de consultation rendait nul et non avenue un présupposé de la décision du Secrétaire général de prolonger le contrat de Monsieur G.. Cette circonstance était selon la partie requérante de nature à vicier ladite décision de prolongation.

Le Tribunal après avoir rejeté les exceptions d'irrecevabilité *ratione temporis* et *ratione personae* notait que la dérogation obtenue par le Secrétaire général du Comité des Ministres s'analysait en une modification *de facto* du Statut et que le Secrétaire général avait la possibilité de proposer une modification du libellé du texte de l'article 20 du Statut. En suivant la voie qui était à l'origine du litige le Secrétaire général a violé l'article 6 de l'Annexe I. Il ajoute que « *le caractère exceptionnel de la dérogation ne permet pas d'exclure que la même situation puisse se représenter à l'avenir* » et que de ce fait « *l'irrégularité constatée ne saurait être considérée comme une irrégularité purement technique. Le Comité du Personnel a subi un préjudice réel auquel il y a lieu de porter remède* » (cf. §41, alinéa 3 et 4).

Le Tribunal évoque également la violation de l'article 7 de l'Annexe : « *le Comité du Personnel peut communiquer au Comité des Ministres toute proposition portant sur les matières visées à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>* ».

Dans la même catégorie il convient de citer la sentence du 28 Juin 2013 sur le recours n°536/2013 « *Comité du Personnel XII* ». À l'origine du litige l'on retrouve une grève<sup>9</sup> du personnel de l'Organisation (« *work stoppage* »). La grève du 13 juin 2012, d'une durée de 2 heures (de 10 heures à 12 heures) était accompagnée de l'organisation d'une réunion d'information et de discussion ouverte à l'ensemble du personnel. Le 19 juillet 2012 la Directrice générale informa le CdP de son intention de procéder à des déductions de salaire à l'encontre des agents ayant participé à la grève.

Le CdP saisit le Secrétaire général d'une réclamation administrative en se fondant sur la violation spécifique de son droit à être consulté sur toute mesure d'ordre général qui met en œuvre une disposition statutaire.

Le Secrétaire général excipa de l'irrecevabilité de la réclamation en prétendant que l'acte contesté ne portait pas préjudice au CdP.

Le Tribunal nota que l'objectif principal du CdP était de se plaindre d'un défaut de consultation et que le *petitum* du recours concernait l'annulation d'actes administratifs individuels faisant grief à un certain nombre d'agents. Au sujet de l'exception visant le fait que le requérant ne sera pas destinataire de la décision de retenir une partie du salaire « *le Tribunal constate que tout en se plaignant également de la mise en place de ladite retenue salariale, le requérant allègue avant tout que la disposition aurait été adoptée sans le consulter. De ce fait il est clair qu'il introduisait une réclamation administrative* » pour défendre les prérogatives que lui confère le Statut du Personnel.

Le raisonnement du Tribunal est limpide. Selon lui « *il est clair qu'il y a eu méconnaissance du droit statutaire du requérant à être consulté* » (cf. §70). A cet égard le Tribunal établit la distinction entre l'« information » fournie par le Secrétaire général aux agents et la consultation à proprement parler.

En outre le Tribunal note qu'il existe un principe général de paiement du salaire pour le travail fait- principe invoqué par le Secrétaire général- et que donc des déductions

---

<sup>9</sup> Cf. Y. BEIGBEDER, *La grève dans les institutions des Nations Unies*, in *Revue belge de droit international*, vol. XI, n°1, Bruxelles, 1975, p.120; A. PLANTEY et F. LORIOT, *op. cit.* p. 144 et suivantes.

salariales pour les agents ayant participé à la grève sont *in abstracto* légitimes. Cependant ces déductions « *doivent avoir la même base juridique que les dispositions salariales qui sont régies par un texte statutaire* » (§71). En d'autres termes le Secrétaire général en l'absence d'une délégation de la part du Comité des Ministres n'avait aucun pouvoir de procéder à ces déductions. Dans le cas d'espèce le Tribunal a été confronté à des actes *ultra vires* du Secrétaire général qui ont donc modifié *de facto* les droits des agents tels que régis par le Statut du Personnel et les règlements qui lui sont annexés.

Le recours n°140 (2013) CdP XIV a pour objet la légalité d'une décision administrative prise par le Secrétaire général au bénéfice d'un agent. Il s'agit d'une décision *ad personam* par laquelle le Secrétaire général accordait des échelons supplémentaires à un agent de grade A5.

Cette décision fut prise à la suite de l'annulation par le Tribunal de la nomination sur un poste de grade A6 (Directeur du programme, des Finances et des Services linguistiques) d'un candidat nommé à l'issue de la procédure de recrutement. L'annulation fut prononcée dans le cadre de deux sentences ayant tranché des recours individuels. La première est la sentence du 8 décembre 2011 sur les recours n°414/2011, *Prinz* et n°475/2011 *Zardi*. À la suite de cette sentence le Secrétaire général publia un avis de vacance pour le pourvoi du même poste au grade A6. L'avis de vacance fut attaqué par les mêmes requérants et à la suite de ces recours annulé par le Tribunal (sentence du 6 décembre 2012 sur les recours n°530/2012 *Prinz (II)* et n°531/2012, *Zardi*).

À la suite de cette sentence le 6 mai 2013 le Secrétaire général par une décision *ad personam* d'une part muta le candidat dont la nomination avait été annulée sur un poste de grade A5 (grade qu'il avait avant la nomination litigieuse). De l'autre précisa que son salaire correspondrait à l'échelon 7 du grade A5 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et l'échelon 8 du grade A5 à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013. Cette décision contenait la motivation suivante « *in order to ensure that Mister [...] does not suffer prejudice due to the decision of the Administrative Tribunal [...]* ». C'est grâce à cette motivation que le Secrétaire général escomptait pouvoir déroger en toute légalité aux dispositions régissant l'avancement des agents dans les échelons.

Le CdP attaqua par une réclamation administrative cette décision *ad personam* en soutenant qu'aucune règle statutaire ne permet au Secrétaire général de déroger en faveur d'un agent déterminé par l'application de dispositions *erga omnes*. Si le Secrétaire général avait estimé que pour des raisons dûment justifiées une catégorie d'agent pourrait recevoir un traitement différent il aurait dû saisir le Comité des Ministres d'une proposition d'amendement aux règles pertinentes du Statut du Personnel et des règlements annexes. Dans ce cas il aurait dû consulter le CdP qui aurait de la sorte pu donner son avis en la matière.

Le Secrétaire général excipa de la recevabilité de la réclamation, en prétendant que le CdP ne pouvait justifier d'aucun intérêt à agir à l'encontre d'une décision *ad personam* destinée à régir la situation administrative d'un agent.

Quant au fond le Secrétaire général faisait valoir que la décision contestée aurait été prise en vertu d'un prétendu « *principe général* » selon lequel une personne dont la promotion à un poste a été annulée à la suite de la sentence doit être tenue indemne de tout préjudice. Cette décision selon le Secrétaire général respectait les dispositions réglementaires et était conforme à la pratique administrative de l'Organisation.

Le Tribunal considère que l'objection d'irrecevabilité soulevée par le Secrétaire général était étroitement liée au fond du recours.

Le Tribunal s'accorde avec le Secrétaire général pour dire que la décision attaquée ne constitue pas un acte dont le CdP serait destinataire. Toutefois « *bien qu'elle ne touche qu'une personne seulement, elle applique en même temps une dérogation des dispositions du Statut du Personnel et concerne, par conséquent, le Comité du Personnel par le biais de l'article 5, §3, du Règlement sur la participation du personnel* » (Annexe I au Statut du Personnel).

Le Tribunal parvient à la conclusion que la décision *ad personam* contestée doit s'analyser comme une modification *de facto* du Statut du Personnel. Le Secrétaire général aurait pu proposer une modification du libellé du texte de l'article pertinent du Règlement sur le traitement et indemnités des agents et le Comité des Ministres aurait eu alors la possibilité d'adopter la modification proposée. Le fait que le

Secrétaire général ait suivi la voie qui a donné lieu au litige a été de nature à violer l'article 6 de l'Annexe I dont les termes « *sont suffisamment larges pour en exiger l'application à la procédure litigieuse dans la mesure où une dérogation audit texte constituait une modification ou amendement de ce texte (TACE, recours n°215/1996, Comité du Personnel II contre Secrétaire général, sentence du 2 juillet 1996, §40)* ».

Le Tribunal rejette également les arguments de fond soulevés par le Secrétaire général. En particulier selon le Tribunal il n'existe pas un principe général du droit selon lequel un candidat dont la nomination a été annulée doit être tenu indemne de tout « préjudice » pouvant résulter de cette annulation.

En ce qui concerne la prétendue pratique administrative le Tribunal note que même si elle devait exister, ce que le Secrétaire général n'a pas prouvé « *il n'en demeure pas moins que cette manière de procéder n'a pas été contestée devant le Tribunal et celui-ci n'a pas eu l'occasion de statuer sur la régularité de pareil procédé* ».

Finalement le Tribunal justifie sa décision en considérant que « *le caractère 'exceptionnel' de la dérogation ne permet pas d'exclure que la même situation puisse se représenter à l'avenir* » et que de ce fait l'irrégularité constatée ne saurait être considérée comme une irrégularité purement technique (§47 et §48).

Une deuxième catégorie de cas concerne la violation des prérogatives du CdP lors de l'adoption ou de la modification d'un Arrêté du Secrétaire général, à savoir d'une source normative subordonnée au Statut du Personnel et aux Règlements annexés à ce dernier.

La sentence sur les recours n°341/2004 et n°343/2004 (Comité du Personnel VIII et IX) porte sur la légalité d'un reclassement d'un poste A4 à A5 et de la nomination du titulaire de ce poste en dehors de la procédure prévue par les dispositions pertinentes. En particulier l'article 11 du règlement sur les nominations (Annexe II au Statut du Personnel) prévoit que tous les avis de vacance d'emplois (y compris pour les postes reclassés) sont vérifiés par le Bureau de la Commission des nominations.

Le CdP précisait en particulier que selon la pratique administrative en vigueur au sein de l'Organisation tant les avis de vacance que les avis de reclassement lui sont soumis pour avis.

Le Tribunal considère que le pourvoi d'un poste reclassé à un grade supérieur constitue une procédure de promotion même si elle est atypique. Cette procédure ne saurait donc se soustraire au respect de certaines garanties fondamentales du fonctionnement du système de promotions prévus par le Règlement sur les nominations. Selon le Tribunal : « *La consultation du Comité du Personnel dans le cadre de toutes les promotions hormis celles expressément soumises à un régime spécial rentrent assurément dans ce noyau de garanties* » (§37).

En outre selon le Tribunal la vérification d'un avis de reclassement constitue un acte qui doit être accompli par le Bureau afin que le Jury de promotions puisse vérifier si le candidat possède l'aptitude pour être promu et continuer à occuper le poste qui était le sien. La consultation du CdP sert à permettre à ce dernier d'exprimer « *son point de vue sur la question importante des critères et qualifications à prendre en considération pour examiner les candidatures* » (§37, 3<sup>ème</sup> alinéa). Le Tribunal ne voit donc pas pourquoi il ne devrait pas y aller de même pour la procédure atypique du reclassement et constate que la pratique de l'Organisation va dans ce sens comme la partie requérante l'avait indiqué et prouvé.

Le Tribunal ignore la thèse plutôt originale avancée par le Secrétaire général lequel confronté aux griefs du CdP relatifs à la violation du principe général consacrant la confiance légitime a soutenu que le requérant ne pourrait invoquer pareil principe « *car il n'a pas le statut de particulier* » (§25).

Le Tribunal saisit cette occasion pour réitérer une recommandation qu'il avait déjà adressée au Secrétaire général dans deux sentences (du 17 octobre 2002 sur le recours n°287/2001, *Vera Boltho von Hochenbach* et du 17 juin 2005 sur le recours n°340/2004, *Diebold*), à savoir « *la nécessité que l'Organisation se dote d'une réglementation exhaustive de la procédure de reclassement afin d'assurer le principe d'égalité de traitement et d'évolution de la carrière des agents. Il constate qu'une telle réglementation devrait permettre également de mieux gérer cette procédure atypique de promotion* » (§43).

## ii. Violation *de facto* d'un arrêté du Secrétaire général

Le recours n°262/2000, CdP IV, concerne l'utilisation de contrats de niveau C1, à savoir l'échelon le plus bas de la catégorie inférieure des agents du Secrétariat, pour un certain nombre de « juristes stagiaires » recrutés au Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il faut savoir qu'à l'époque les contrats temporaires étaient régis par un Arrêté (n°821) du Secrétaire général.

Le CdP faisait valoir que l'Arrêté n°821 contenant une annexe selon lequel le grade C1 correspond aux fonctions suivantes: « *Chauffeur-débutant, Huissier, Assembleuse-tables, Manutentionnaire et équivalents* ». Le CdP faisait également valoir que le travail confié à ces juristes exigeait des compétences et des titres universitaires y inclus des connaissances linguistiques adéquates.

Le Comité consultatif du contentieux fut saisi par le Secrétaire général. Ce Comité constitué de 4 membres dont 2 sont nommés par le Secrétaire général pour une période de 2 ans renouvelables et les autres sont élus tous les 2 ans au suffrage universel par les agents) est un organe qui intervient dans la phase précontentieuse à savoir à la suite du dépôt d'une réclamation administrative. Le Comité peut être saisi par l'une des deux parties au litige et adresse des recommandations aux deux parties.

Le Comité parvint à la conclusion que le recrutement de juristes temporaires au grade C1 constituait « une dérogation organisée et généralisée au sein d'un service du Conseil de l'Europe à des fins budgétaires ». Le Comité recommanda au Secrétaire général de « *créer une catégorie d'emplois adaptés aux besoins ainsi qu'aux ressources de la Cour* » (§11 de la sentence).

Le Tribunal constata d'emblée que les contrats offerts aux juristes stagiaires ne s'inscrivaient pas dans le cadre fixé par l'Arrêté 821 et notamment par son Annexe I. Ce faisant il acceptait le point de départ du CdP. Il s'en suit que le Secrétaire général n'a pas respecté les dispositions de l'Arrêté 821. Or le Secrétaire général selon



l'article 5, alinéa 3 de l'Annexe I est tenu à consulter le CdP sur « *tout projet de disposition d'application du Statut du Personnel* ». Selon le Tribunal la procédure de conclusion des contrats a été irrégulière.

En prenant en compte ce constat le Secrétaire général avance pour la première fois la thèse selon laquelle le fait d'avoir reconnu la violation des prérogatives statutaires du CdP était de nature à donner satisfaction à ce dernier.

Le Tribunal a par contre constaté que le CdP a subi un préjudice « *auquel il y a lieu de porter remède et la protection effective de son droit à être consulté ne saurait être assuré par la simple reconnaissance que ce droit était méconnu par une pratique suivie par l'Administration dans ces affaires* » (§29).

Le Tribunal a donc annulé les contrats des juristes stagiaires ainsi que le demandait la partie requérante.

### **iii. Violation d'un accord conclu entre le Secrétaire général et le Comité du Personnel**

La sentence sur le recours n°525/2012, Comité du Personnel (XI) concerne l'octroi de subventions aux agents souffrant d'un handicap, subvention destinée à leur permettre d'adapter leur habitation aux besoins induits par leur maladie.

Cette subvention a été demandée par le CdP en tant que compensation pour le personnel en vue de la suppression par le Comité des Ministres de certaines indemnités dites « non-coordonnées » ainsi que la suppression des prêts pour le logement, régis par une Instruction du Secrétaire général.

Le Secrétaire général à la suite d'une première réclamation administrative introduite par le CdP fit savoir qu'il avait décidé de renoncer au système de subvention exceptionnelle au profit des agents porteurs d'un handicap.

Selon le CdP ce faisant le Secrétaire général a violé un accord qu'il avait conclu avec le CdP. Le Secrétaire général a reconnu lors de la phase écrite l'existence d'un accord.

Cependant à l'audience il est revenu sur cette position et a nié l'existence d'un accord.

Sur ce point tout à fait central pour le fond il est évident aux yeux du Tribunal qu'il y a eu à la fois « recherche de consensus » et conclusion d'un « accord » (§47, 2<sup>ème</sup> alinéa). Le Tribunal note que cet accord portait sur le principe de l'octroi de la subvention et pas tellement sur sa mise en œuvre effective.

Dans ces conditions l'exception d'irrecevabilité ne peut prospérer car le CdP est porteur d'un droit et d'un intérêt légitime à ce que les accords que le Secrétaire général a conclus avec lui soient exécutés et respectés.

Le Tribunal considère que c'est le principe général de sécurité juridique qui a été violé au détriment de la partie requérante.

Le Secrétaire général par ailleurs avait supprimé cette subvention après que le requérant ait introduit sa première réclamation administrative. Le Tribunal note que l'équité aurait exigé que le Secrétaire général respecte le principe énoncé par le §5 de l'article 60 du Statut du Personnel: « *pendant l'examen du recours le Secrétaire général ou la Secrétaire général éviteront de prendre à l'égard d'un requérant ou de la requérante toute nouvelle mesure qui, au cas où le recours serait fondé rendrait impossible le redressement recherché* » (§59, 2<sup>ème</sup> alinéa).

Dans cette sentence également le Tribunal adresse au Secrétaire général une recommandation de politique générale en rappelant « *l'importance qui doit être portée à la protection et à l'intégration de la personne handicapée dans le monde du travail* » (§57).

#### **iv. Violation des modalités de la consultation statutaire du Comité du Personnel**

Une seule sentence concerne non pas l'absence de consultation mais les modalités de la consultation, modalités jugées dans ce cas illégales. Il s'agit de la sentence du 25 septembre 2013 sur le recours n°537/2013 (Comité du personnel XIII).

La sentence concerne l'utilisation d'un « compte d'équilibre » constitué dans le cadre du régime de couverture médicale et sociale. Le Secrétaire général avait l'intention de proposer au Comité des Ministres d'utiliser les ressources excédentaires du compte d'équilibre en vue de limiter la hausse éventuelle des taux de cotisation qui sont payés par l'Organisation pour la couverture médicale, tout en conservant un montant minimum permettant de financer des lacunes de couverture.

Le Secrétaire général demanda l'avis du CdP sur la proposition adressée au Comité des Ministres. La demande d'avis date du mercredi 7 novembre 2012 à 18:35. Le délai suivant fut imparti au CdP : vendredi 9 novembre à 12h.

Le CdP invoque le respect de l'article 6 de l'Annexe I qui 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* ». Il faisait en outre valoir qu'on tout cas même à considérer que dans le cas d'espèce il ne s'agissait pas d'une consultation obligatoire le délai de 15 jours fixé par l'article 11 de l'Annexe I doit être respecté.

Le Tribunal a considéré que dans le cas d'espèce il ne s'agissait pas d'un projet de disposition d'application du Statut du Personnel et que donc il n'y avait pas d'obligation mais seulement possibilité de consultation.

Par la suite le Tribunal se pose la question de savoir si le délai de 15 jours s'applique seulement en cas de consultation obligatoire ou aussi dans le cas de consultation facultative. Le Tribunal note que le libellé de cette disposition ne fait aucune distinction entre les deux types de consultation et que ses termes sont suffisamment clairs pour opter pour la deuxième hypothèse. Le Tribunal note que ce délai s'applique également au cas dans lequel le Comité des Ministres procède lui-même à une consultation du CdP et il n'y pas de commun accord pour l'abréger.

Cette dernière considération permet au Tribunal de rejeter également l'argument des contraintes temporelles invoquées par le Secrétaire général qui a souligné la nécessité de respecter les délais propres à la procédure du Comité des Ministres.

Le Tribunal parvient donc à la conclusion qu'il y a eu « *méconnaissance du droit statutaire du requérant à se voir fixer un délai de 15 jours en l'absence de son accord sur un délai abrégé* » (§72).

Le Tribunal se penche également sur les aspects relationnels sous-jacents au litige et arrive sur ce plan à la conclusion suivante: « *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* » (§80).

Les sentences dans lesquelles le Tribunal a prononcé l'irrecevabilité de recours formés par le CdP sont au nombre de 3. Il convient de les examiner séparément.

## **B. Décisions de rejet des recours du Comité du Personnel pour irrecevabilité**

La sentence du 20 décembre 2002 sur les recours n°290-292/2001, 295/2002, 298-301/2002, 303/2002 et 304/2002 - *Comité du personnel (V) et autres* fait suite à celle, précitée, par laquelle le Tribunal a annulé les contrats avec les agents juristes stagiaires à la Cour, classés au grade C1 (Comité du Personnel IV). À la suite de cette sentence le 19 décembre 2001 le Secrétaire général avait adopté un nouvel Arrêté par lequel il a amendé la nomenclature des fonctions-types annexées à l'Arrêté précédent dans le but d'ajouter la fonction-type de Juriste stagiaire débutant (grade B1) et de Juristes-stagiaires (grade B2). Certains agents concernés formèrent également un recours contre la nouvelle classification qui était considérée comme insuffisante et contraire à la pratique administrative. Le Tribunal ordonna la jonction de ces recours avec celui du CdP.

Même si le Secrétaire général n'avait soulevé aucune exception d'irrecevabilité le Tribunal a rejeté ce recours sur la base de considérations de recevabilité qui en tant

que telles peuvent toujours être soulevées d'office par le Tribunal. En effet le CdP considérait que le recours était un incident d'exécution de la première sentence. En effet il considérait que le Secrétaire général aurait dû opérer la *restitutio in integrum* au bénéfice des personnes concernées. Selon le Tribunal cette référence « *ne constitue pas un argument de nature à élargir sa capacité juridique d'ester en justice qui doit être cantonnée, sur la base des dispositions en vigueur, aux seuls actes dont le Comité du Personnel est destinataire ou qui portent directement atteinte aux prérogatives que lui confère le Statut du Personnel (article 59, paragraphe 6 c. du Statut du Personnel)* » (§65).

Il convient de noter que les recours individuels qui étaient joints ont, quant à eux, été déclarés recevables mais rejetés sur le fond.

La sentence du 16 mai 2003 sur le recours n°305/2002 concerne une dérogation *ad personam* faite par le Secrétaire général au profit de sa propre secrétaire. La dérogation concernait les règles relatives à la limite d'âge (65 ans) et prenait la forme d'un Arrêté *ad personam* dérogeant à l'Arrêté fixant la règle générale pour les agents temporaires. Toutefois le Secrétaire général - c'est le seul cas dans le contexte de l'ensemble de ces affaires - avait pris le soin de consulter le CdP sur le projet d'Arrêté dérogatoire et de recueillir son avis (qui était opposé à l'adoption de cet Arrêté).

Le Tribunal attache une importance particulière dans sa sentence au grief concernant l'égalité de traitement du personnel du Conseil de l'Europe ainsi qu'au régime des sources de droit, notamment la hiérarchie des normes au sein de l'Organisation. En particulier le Tribunal pose la question suivante: « *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?* » (§33, alinéa 3).

Cependant le Tribunal ne tranche pas ces deux questions qui relèvent du fond de l'affaire. En effet il considère que le recours est irrecevable puisque le CdP n'est pas destinataire de l'Arrêté et la décision attaquée ne porte pas atteinte à ses prérogatives.

En effet le CdP qui avait été consulté en bonne et due forme a eu du mal à alléguer et à matérialiser la violation de ses prérogatives. À cette fin il a fait valoir que la nomination illégale d'un agent provoque une distorsion de la fonction normale des instances de représentation du Personnel. Il a notamment rappelé que tout agent participe aux travaux de l'Assemblée générale du personnel et que cette dernière donne des instructions au CdP. Ainsi, 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 des dites prérogatives.

Il s'agit d'un argument très faible que le Tribunal a rejeté avec les considérations suivantes: *« 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 »* (§35).

La sentence du CdP sur le recours n°406/2008 soulève un certain nombre de perplexités. Le recours concerne la couverture médicale et sociale du personnel de l'Organisation. Le contentieux porte sur le renouvellement de la police d'assurance qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le CdP s'est plaint du fait que le Secrétaire général ne l'a pas consulté sur le contenu du contrat avec une assurance privée (Van Breda). En outre le CdP a exposé au Tribunal la situation tout à fait anormale existant au Conseil de l'Europe au moment de l'introduction du recours. En effet le Secrétaire général a appliqué directement les clauses contractuelles afin de régler l'ensemble des demandes de prise en charge de remboursement avancées par le personnel de l'Organisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Or, cette matière est régie par un règlement qui constitue l'Annexe XII au Statut du Personnel. Le Secrétaire général aurait dû soit amender le texte existant qui était devenu inopérant soit proposer au Comité des Ministres un nouveau texte réglementaire. Sur ce point le Secrétaire général est resté tout à fait inerte. Le CdP demandait au Tribunal d'annuler le contrat conclu entre l'Organisation et Van Breda ou *« à défaut d'annuler tous les actes d'application de ce contrat aux actifs et retraités de l'Organisation »* (§44).

Le Tribunal part de la constatation que le contrat est « *un acte sous seing privé entre l'Organisation et des partenaires extérieurs* ». L'article 59 du personnel, qui concerne les réclamations administratives exige qu'un agent ou le CdP attaque un « acte d'ordre administratif » sur lequel le Tribunal pourrait par la suite exercer son pouvoir d'annulation. Par ailleurs ce contrat n'a pas vocation à être considéré comme un « *projet de disposition d'application du Statut du Personnel* » conformément à l'article 5, §3 de l'Annexe I. Le CdP n'avait donc pas le droit à être consulté sur la conclusion de ce contrat.

Le Tribunal est bien conscient que le système qui est en vigueur au sein de l'Organisation prévoit d'un côté l'établissement d'un contrat de droit privé entre l'Organisation et l'assureur choisi et, d'un autre côté, l'adoption d'un arrêté fixant 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 des exclusions et les limites applicables selon la nature ou la cause des prestations (article 19 de l'Annexe XII). Cependant le Tribunal ne prend pas en considération le fait que le contrat a été appliqué aux matières citées par l'article 19 précité afin de régler les droits des agents. Ainsi les actes administratifs qui ont été mis en place ne se fondaient pas sur une disposition réglementaire et donc prêtaient le flanc à une objection d'illégalité.

Il n'a pas suffi pour le CdP de demander au Tribunal, en voie subordonnée par rapport à l'annulation du contrat, l'annulation des actes administratifs adoptés sur la base de ce contrat, qui tenait abusivement lieu d'un texte réglementaire. Le Tribunal a prononcé l'irrecevabilité du recours en considérant que le CdP aurait dû adresser au Secrétaire général une demande administrative conformément à l'article 59, §1 du Statut du Personnel, visant à l'adoption par le Comité des Ministres d'une nouvelle Annexe XII au Statut du Personnel. En particulier « *le Tribunal ne peut ne pas s'étonner, sur la base de base des éléments de connaissance dont il dispose, du fait qu'aucune demande de ce genre n'ait encore été introduite devant la défaillance persistante du Secrétaire général* » (§63).

En statuant de la sorte le Tribunal fait l'impasse sur la vraie singularité de cette affaire, à savoir l'application des dispositions d'un contrat comme s'il s'agissait de dispositions d'un règlement du Comité des Ministres. Il esquive donc la question

fondamentale de savoir si les actes administratifs individuels qui ont été mis en œuvre de la sorte étaient ou non légaux.

Par rapport à cette attitude les recommandations que le Tribunal adresse au Secrétaire général *pro futuro* sonnent plutôt creuses. En particulier « *et au vu des craintes exprimées par le requérant, le Tribunal considère que la consultation qui devra avoir lieu dans la phase d'adoption de l'arrêté ne doit pas être une consultation pro forma parce que le contrat a été déjà signé mais une consultation substantielle dont le Secrétaire général doit tenir compte pour des modifications éventuelles au contrat déjà signé* » (§62).

Or, au vu des circonstances de l'espèce il était illusoire de considérer que le contrat était encore susceptible d'être modifié pour tenir compte des desiderata du CdP.

### **C. Recours en interprétation**

La sentence du 21 mars 1997 sur le recours n°225/1996, Comité du Personnel III tranche un recours en interprétation quant aux termes et aux effets de sa sentence précitée sur le recours Comité du Personnel II du 2 juillet 1996 par laquelle le Tribunal avait annulé la nomination du Directeur général de l'Administration.

Une semaine plus tard, le 9 juillet 1996 le Secrétaire général adressa à tous les agents une note dans laquelle il était indiqué ce qui suit: « *afin de mettre en œuvre la sentence du Tribunal administratif, un préavis a été donné à M. G., au terme duquel son contrat de Directeur de l'Administration prendra fin le 31 octobre 1996* » (§7).

Plus de 3 mois plus tard le CdP s'adressa au Tribunal en lui posant la question suivante: « *Le Tribunal, en prononçant l'annulation de la décision du Secrétaire général de renouveler le contrat du Directeur de l'Administration a-t-il entendu permettre au Secrétaire général de maintenir cependant en service l'intéressé ?* » (§14).

Le Secrétaire général ne contesta pas la compétence du Tribunal à procéder à une interprétation de sa sentence du 2 juillet 1996.



Le Tribunal rappelle « *qu'en l'absence d'indications dans le Statut du Personnel et dans le Statut du Tribunal, il a, en matière d'interprétation, une compétence implicite (TACE, sentence du 25 mars 1996 dans le recours N°212/1995 Bouillon (II) c/ Secrétaire général, paragraphe 21). Dans cette décision le Tribunal avait noté que 'ni le Statut des agents ni le Statut du Tribunal ne lui reconnaissent une compétence explicite en matière d'interprétation de ses sentences' (ibidem, paragraphe 21). Il y a lieu de relever ici que son règlement intérieur ne contient à fortiori aucune disposition quant à la composition dans laquelle le Tribunal doit siéger lorsqu'il procède à l'examen d'une demande en interprétation* » (§13).

Le Secrétaire général avançait une exception d'irrecevabilité en prétendant qu'en l'absence d'indications dans le Statut les délais ordinaires s'appliqueraient par analogie avec l'article 60 du Statut du Personnel. En d'autres termes un recours en interprétation faisant valoir un incident d'exécution devrait être introduit dans les 60 jours à compter de la publication des mesures d'exécution ou de l'événement qui constitue l'incident.

Le CdP invoquait la notion de « *délai raisonnable* » et faisait valoir de surcroît qu'un recours à l'interprétation ne peut être formé qu'à partir du moment où une difficulté surgit dans l'exécution du jugement et que c'est à partir de ce moment que ce délai doit être respecté.

Le Tribunal a écarté la thèse du Secrétaire général et donc l'application par analogie du délai de 60 jours fixé par la disposition précitée du Statut du Personnel. Le Tribunal accueille la thèse de la partie requérante : « *il faut avoir recours à une évaluation 'raisonnable' du délai qui s'est écoulé depuis le prononcé de la première sentence* » (§22).

Le CdP laissa passer un délai de 3 mois et 16 jours entre l'avis du Secrétaire général du 9 juillet 1996 et le 25 octobre 1996, date de l'introduction du recours en interprétation. À cette date la procédure de recrutement mise en place en juillet 1996 était arrivée à sa fin, ce qui « *a eu comme conséquence de vider de toute portée juridique, pour le cas d'espèce, la demande en interprétation* » (§28). Selon le Tribunal la question serait ainsi devenue abstraite, ce qui serait allé à l'encontre « *du cadre fixé par la compétence contentieuse du Tribunal* » (*ibidem*).

Le recours a donc été jugé irrecevable par le Tribunal même si ce dernier a accordé le remboursement des frais de justice au CdP.

Néanmoins le Tribunal dans un court paragraphe a répondu *de facto* à la question posée par la partie requérante en faisant clairement comprendre que le Secrétaire général avait violé des dispositions importantes concernant l'exercice de la fonction juridictionnelle au sein de l'Organisation et la portée juridique des décisions judiciaires. Ce paragraphe se lit comme suit : « *le Tribunal rappelle que ses sentences ont caractère contraignant et lient, dès leur prononcé, les parties. Quand il s'agit d'une annulation d'actes administratifs, sauf indication contraire donnée par le Tribunal, ceux-ci cessent d'avoir existence juridique. Arriver à une conclusion contraire, qui permettrait, en dehors des décisions prises par le Tribunal, de diluer dans le temps l'application des décisions du Tribunal reviendrait à méconnaître le caractère contraignant de ses décisions* » (§20).

En conclusion cette sentence enrichit le patrimoine juridique de l'Organisation, dans la mesure où elle réaffirme la possibilité de recours en interprétation et se prononce sur les délais propres à ce type de recours. L'indication selon laquelle l'annulation des actes administratifs décidés par une sentence du Tribunal prend son effet dès le prononcé de la sentence est également importante.

Il convient encore de prendre en considération trois sentences concernant des recours introduits par le CdP de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe.

#### **D. Sentences concernant la Banque du Conseil de l'Europe**

Le recours n°349/2005 (Comité du Personnel de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (I) c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe) et le recours n°350/2005 (Comité du Personnel de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (II) c/ Gouverneur de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe) sont assez atypiques dans la mesure où ils ont pour objet des modifications apportées au Statut du Personnel de la Banque à la demande du Gouverneur et que le CdP avait été consulté sur ces modifications, qu'il avait dûment critiquées. Ces modifications concernaient les procédures de

recrutement de promotions et de recrutement au sein de la Banque et prévoyaient que les organes internes compétents ne comprenaient aucun représentant du CdP et que ce dernier était mis totalement à l'écart de cette procédure.

Le Gouverneur a fait notamment valoir quant au fond qu' « *aucun principe général du droit n'oblige le Conseil d'Administration à faire jouer à la représentation du personnel, en matière de recrutement et de licenciement des agents, un rôle comparable à celui qui est prévu par le Statut du [Personnel] du Conseil de l'Europe* » (§41).

Le Tribunal remarque que les modifications attaquées se détachent nettement du système mis en place par le Conseil de l'Europe et codifiées dans le Statut du Personnel. Dans ce système le CdP est étroitement associé aux procédures de recrutement et de promotions.

Le Tribunal répond à l'objection du Gouverneur selon laquelle le statut de la Banque dans son Article XI, Section 1d) attribue au Conseil de l'Administration le pouvoir de déroger pour la Banque au Statut du Personnel du Conseil de l'Europe. Cependant en l'espèce - selon le point de vue du Tribunal - « *il ne s'agit pas d'une simple dérogation mais d'un bouleversement total du système qui laisse au seul Gouverneur, assisté du Directeur des Ressources humaines, la charge du recrutement du personnel de la Banque* » (*ibidem*). Ce *dictum* est de nature à limiter l'autonomie de la Banque pour ce qui concerne le Statut et les Règlements qu'elle adopte à l'égard de son propre personnel.

Le Tribunal prend également en considération des arguments avancés par le Gouverneur pour justifier les modifications. Le Gouverneur s'est référé à la spécificité de la Banque pour justifier l'absence de consultation mais sans préciser pourquoi la spécificité de la Banque justifierait l'absence totale de consultation : « *la référence à la pratique dans d'autres Institutions similaires ainsi qu'à la logique de la concurrence dans le recrutement ne constituent pas des arguments de nature à convaincre le Tribunal de la nécessité de l'absence totale d'une consultation* » (§44).

En revanche le Tribunal a déclaré irrecevable le 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), par Sentence du 5 septembre 2006.

Le CdP attaquait une modification du système d'avancement dans les échelons du salaire des agents la Banque : cette dernière avait l'intention de passer de l'avancement automatique à l'avancement au mérite. Le CdP avait été consulté sur cette modification, sur laquelle il avait exprimé un avis négatif. Dans ces conditions le Tribunal rejeta le recours en tant qu'irrecevable en raison de l'absence d'un « *intérêt direct* » dans le chef du CdP justifiant la saisine du Tribunal.

### 3. CONCLUSIONS

Dans l'ordre juridique interne du Conseil de l'Europe le CdP a pour mission l'expression et la poursuite de l'intérêt général<sup>10</sup> du personnel. Cependant sur le plan juridictionnel les moyens dont dispose le CdP sont limités.

En premier lieu le CdP peut demander à intervenir dans un litige individuel en cours. L'intervention est régie par l'article 10 du Statut du Tribunal administratif (Annexe XI au Statut du Personnel<sup>11</sup>) et soumise à l'appréciation par le Tribunal de sa recevabilité. Étant donné que l'intervention s'exerce dans le contexte d'un recours individuel, si ce dernier est déclaré irrecevable l'intervention - qui forcément a trait au fond de l'affaire – ne déploie aucun effet. En outre certains actes qui ont une apparence d'illégalité mais qui ne lèsent pas un agent en particulier, ne peuvent être valablement déférés au Tribunal. Cette impossibilité d'agir crée une atmosphère de mécontentement et de suspicion qui nuit au climat social au sein de l'Organisation.

Un deuxième moyen est constitué par le soutien que le CdP apporte sur les plans à la fois moral et financier à certaines affaires individuelles qui concernent des actes à

---

<sup>10</sup> Pour des critiques toujours justifiées aux limites du droit au recours des Associations ou organes représentatifs du personnel, Cf. A. PELLET, *op. cit.*, p.30 - 57.

<sup>11</sup> « Article 10 - Intervention. 1. Toute personne physique habilitée à introduire un recours auprès du tribunal et qui justifie d'un intérêt suffisant à la solution d'un litige soumis au tribunal peut être autorisée par celui-ci à intervenir dans ladite procédure. Une telle autorisation peut également être accordée au Comité du Personnel dans les mêmes conditions. 2. Les conclusions de l'intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties ».

portée générale se traduisant en actes individuels de mise en œuvre. L'exemple typique est celui des décisions qui affectent les rémunérations, adoptées par le Comité des Ministres mais appliquées par le Secrétaire général. Il ne s'agit pas de recours collectifs à proprement parler mais on plutôt « d'affaires-tests »<sup>12</sup>. Le Conseil de l'Europe compte un grand nombre d'exemples de recours rentrant dans cette catégorie. Toutefois les décisions à caractère général qui de par leur nature n'impliquent pas l'adoption de mesures individuelles (par exemple certaines modifications statutaires) ne peuvent être valablement attaquées sauf dans le cas où un droit du CdP a été violé.

La troisième possibilité concrète qui s'offre au CdP pour défendre l'intérêt général par la voie contentieuse est celle que nous venons d'illustrer dans la présente étude. C'est ainsi que le CdP l'a interprétée dès son premier recours, tranché par la sentence du 29 janvier 1990 (voir *supra*). Le CdP d'une part a déféré au Tribunal un acte administratif considéré illégal (en ce qu'il modifiait *de facto* le Statut) et, de l'autre, a démontré la recevabilité de son action, en alléguant la violation de son droit statutaire à être consulté. En d'autres termes deux argumentations différentes s'imposent dans tous les cas au CdP lorsqu'il saisit le Tribunal d'un recours. La première argumentation concerne la recevabilité : il faut démontrer que les droits du CdP ont été violés au cours de la procédure qui a abouti à l'adoption de l'acte administratif déféré au Tribunal. La deuxième argumentation concerne l'illégalité de l'acte. Les deux argumentations sont étroitement imbriquées, au point que le Tribunal la plupart des fois se trouve dans l'impossibilité de trancher la recevabilité avant de trancher le fond.

S'agissant de modifications d'un texte relevant de la compétence du Comité des Ministres (Statut du Personnel et Règlements annexes), le Secrétaire général a toujours la possibilité de mener à bien la consultation du CdP et plus en général de suivre les formes qui sont prescrites par le Statut. Les affaires dans lesquelles l'acte a été annulé et le Secrétaire général condamné montrent que ce dernier visait à s'affranchir des formalités prévues par le Statut. L'attitude du Secrétaire général s'explique vraisemblablement en raison de la crainte des polémiques internes que l'amendement était susceptible de susciter. Ainsi il a eu recours à des voies plus

---

<sup>12</sup> Selon l'expression utilisée par D. Ruzié, *op cit.*

expédientes, certes, mais juridiquement viciées. Le CdP a joué dans ces cas avec succès le rôle d'un « gendarme » de la légalité des actes administratifs et de l'égalité de tous les agents dans le contexte des procédures de nomination, de l'interprétation des dispositions en matière de rémunérations, etc.

La violation de l'obligation de consultation du CdP n'épuise pas la liste des violations des droits du CdP. En effet d'autres cas d'espèce ont été pris en considération et sont abstraitement envisageables. Par exemple nous avons cité *supra* un cas dans lequel le CdP s'est plaint de la violation d'un accord qu'il avait passé avec le Secrétaire général. Le refus du Secrétaire général d'honorer cet accord a été sanctionné en application du principe général du droit qui protège la sécurité juridique.

En conclusion le *corpus* jurisprudentiel que forment les sentences examinées qui s'étalent dans un laps de temps de 24 ans constitue un exemple important d'actions judiciaires que le CdP peut mener à bien pour défendre l'intérêt général *via* la défense de ses propres droits et prérogatives. Dans la période concernée cette jurisprudence a également contribué au maintien d'un bon « climat social » au sein de l'Organisation.

Ce *corpus* est un exemple concret de l'attitude du TACE visant à concilier le présupposé de la justice administrative (à savoir la protection de droits individuels) avec des exigences d'évolution<sup>13</sup> visant à la prise en compte aussi, sous certaines conditions, de l'intérêt général. Pour l'instant il s'agit de la jurisprudence la plus avancée et la plus complète dans le panorama de la jurisprudence administrative internationale pour ce qui de la conciliation de ces deux exigences qui trop souvent sont opposées l'une à l'autre.

---

<sup>13</sup> Sur ces exigences confère en particulier A. Pellet, *op cit*, p. 37 et suivantes et *passim*.