

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n^{os} 477-484/2011 (Maria-Rosa PRÉVOST et autres c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Christos ROZAKIS, Président,
M. Angelo CLARIZIA
M. Hans G. KNITEL, Juges,

assistés de :

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

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

PROCÉDURE

1. Le Tribunal est saisi des huit recours présentés le 8 avril 2011 et enregistrés le même jour, par :

- Mme Maria-Rosa PREVOST,	recours n° 477/2011
- Mme Carol KENDALL,	recours n° 478/2011
- Mme Pascale BOUILLON,	recours n° 479/2011
- Mme Isabelle CASTRO-MARTINEZ,	recours n° 480/2011
- Mme Veronica JEANNIN,	recours n° 481/2011
- M Brian O'REILLY,	recours n° 482/2011
- Mme Mélina BABOCSAY,	recours n° 483/2011
- M. Jonathan SHARPE,	recours n° 484/2011

2. Le 10 mai 2011, les requérants ont déposé un mémoire ampliatif.

3. Le 20 juin 2011, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations. Les requérants ont soumis un mémoire en réplique le 8 août 2011.

4. L'audience publique dans les présents recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal à Strasbourg le 2 novembre 2011. Les requérants étaient représentés par M^e Jean-

Pierre Cuny, avocat au barreau à Paris, assisté par M. Giovanni Palmieri. Le Secrétaire Général était représenté par Mme Bridget O'Loughlin, Chef Adjoint du Service du Conseil Juridique, assistée de Mme Maija Junker-Schreckenber et Mme Sania Ivedi, administratrices dans le même Service.

EN FAIT

I. LES FAITS DE LA CAUSE

5. Les premiers six requérants sont des agents permanents ou temporaires du Conseil de l'Europe ayant leur poste à Strasbourg. Les deux derniers requérants sont des anciens agents du Conseil de l'Europe, retraités respectivement depuis 2002 et 1998.

6. Les requérants actifs introduisirent le 27 janvier 2011 des réclamations administratives contre leur fiche de paie pour janvier 2011 (reçue le 5 janvier), qui faisait apparaître une diminution barémique de 0,2 %. Ils arguèrent que cette diminution était contraire à la méthode en vigueur et notamment à l'article 11 du 171^{ème} rapport du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) et à une norme, selon les requérants, coutumière garantissant la sauvegarde du nominal.

7. Les deux agents retraités introduisirent une réclamation administrative contre leur bulletin de pension, affecté d'une identique amputation de 0,2 %, le 22 février 2011. En effet, contrairement aux actifs, les pensionnés reçoivent leur pension (et le bulletin y afférent) au cours de la dernière semaine de chaque mois.

8. Le Secrétaire Général rejeta les réclamations administratives des requérants actifs par des décisions du 24 février 2011 et celles des agents pensionnés par des décisions du 24 mars 2011. Il releva, dans une de ses décisions du 24 février 2004, comme suit :

« Vous demandez l'annulation de votre fiche de paye du mois de janvier 2011 qui fait apparaître une baisse du barème des traitements de 0,2 % et souhaitez qu'elle soit 'remplacée par une fiche de paye garantissant une pleine protection du nominal'.

Vous estimez en effet que la décision du Comité des Ministres est illégale en ce qu'elle viole une pratique constante, selon vous, d'accorder la protection du salaire nominal des agents des Organisations coordonnées prévue à l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées.

(...) le Conseil de l'Europe fait partie des Organisations coordonnées qui partagent un système coordonné en matière de rémunération. Dans ce contexte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Réglementation relative au système de la Coordination le 8 juillet 2004 (CM(2004)14).

Selon cette Réglementation, c'est le Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) qui fournit des recommandations aux Organisations coordonnées, conformément à la méthode d'ajustement salarial en vigueur, pour que celles-ci les prennent en compte et ajustent en conséquence les rémunérations de leur personnel.

Le CCR formule sa recommandation concernant l'ajustement en vigueur. La recommandation du CCR est, en effet, le résultat d'un travail technique d'application des critères contenus dans ladite méthode. Lors de sa 983^e réunion, le 13 décembre 2006, le Comité des Ministres a adopté le 171^e rapport du CCR qui définit la méthode d'ajustement des rémunérations pour la période de six ans allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2012.

Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des organisations coordonnées figurant en annexe au 171^e rapport du CCR contient notamment les dispositions suivantes :

Article 5 : Ajustement annuel des traitements de base

(...)

Article 11 : Baisse des barèmes

(...).’

Dans son 205^e rapport sur l'ajustement annuel des rémunérations du personnel des Organisations coordonnées au 1^{er} janvier 2011, le CCR a formulé la recommandation suivante aux organes directeurs des Organisations coordonnées :

Recommandation

Le Comité de Coordination sur les Rémunérations recommande aux organes directeurs :
(a) d'approuver, sous réserve des dispositions de l'article 8 tel qu'adopté par les organisations, les barèmes de traitement au 1^{er} janvier 2011 qui résultent de l'application des indices d'ajustement indiqués à l'Annexe 2 (voir tableaux par pays en Annexe 5) ;
(...).’

Lors de sa 1099^e réunion du 23 novembre 2010, le Comité des Ministres a examiné les recommandations formulées dans le 205^e rapport du CCR, et a décidé ce qui suit :

‘Les Délégués, vu les Recommandations figurant au paragraphe 4 du 205^e rapport du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) (document CM(2010)128) concernant l'ajustement de la rémunération du personnel des Organisations coordonnées, pour autant qu'elles concernent le Conseil de l'Europe,

- 1. conviennent d'adopter avec effet au 1^{er} janvier 2011, les barèmes des traitements résultant de l'application des indices d'ajustement indiqués en Annexe 2 du 205^e rapport (l'indice d'ajustement pour la France étant de -0,2 %), et figurant dans les tableaux pour chaque Etat annexés audit rapport, à l'exception des barèmes des traitements pour les agents de grade B et C pour la Belgique, la France, l'Allemagne et la Hongrie, qui sont remplacés par les barèmes des traitement figurant dans le document CM(2010)128 add ;*

(...)

Adoptent la Résolution CM/Res(2010)50 relative à révision des tableaux annexés au Règlement sur les traitements et indemnités des agents, telle qu'elle figure à l'Annexe 30 du présent volume de Décisions :

(...).’

En l'espèce, (...) le Secrétaire Général et le Comité des Ministres n'ont fait qu'appliquer la recommandation du CCR d'adopter les barèmes des traitements résultant de l'application des indices d'ajustement. Il ressort en effet du 205^e rapport du CCR que l'application de la méthode d'ajustement des rémunérations a donné lieu à des variations à la hausse de l'indice de référence pour cinq pays, à la baisse pour 21 pays (dont la France) et aucune variation pour deux pays. Il n'est pas contesté que ces résultats sont issus de l'application stricte et objective de la méthode d'ajustement.

L'objectif de la méthode d'ajustement est de prendre en compte et refléter les changements qui interviennent en termes réels dans les fonctions publiques nationales. Ces changements peuvent être soit favorables aux agents des Organisations coordonnées, soit leur être défavorables. La méthode d'ajustement en vigueur permet l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents. La méthode a été établie de façon à suivre de près l'évolution générale des rémunérations dans les fonctions publiques nationales. Si le résultat de la méthode abouti à des ajustements négatifs, il s'agit, dans le cas d'espèce, du reflet de l'évolution à la baisse des rémunérations des fonctions publiques de référence.

A cet égard, il convient de souligner que le Comité du personnel a approuvé et soutenu la mise en œuvre de la méthode d'ajustement contenue dans le 171^e rapport du CCR dans un accord signé avec le Secrétaire Général le 1^{er} décembre 2006. Par ailleurs, One Staff, syndicat majoritaire au sein du Comité du Personnel, a décidé de ne pas contester l'application de la méthode d'ajustement des salaires et l'ajustement négatif réduit qui en découle pour 2011 au motif que *'l'ajustement négatif des salaires pour 2011 est le résultat d'une méthode de calcul que les représentants du personnel ont défendue bec et ongles depuis des années'*. Le Comité du Personnel (...) ne conteste pas lui-même que la méthode ait été correctement appliquée et soutient qu'il convient d'en accepter les résultats et la baisse minimale de salaire qui en découle pour les agents en 2011 (...).

Le Secrétaire Général constate que la méthode d'ajustement a été pleinement respectée et que vous mettez en cause son application uniquement en raison d'un ajustement négatif des salaires. Or, il n'est pas acceptable, d'une part, d'admettre l'application de la méthode lorsque l'ajustement fait apparaître une hausse des barèmes des traitements et, d'autre part, de la critiquer et demander qu'elle ne soit pas pleinement appliquée lorsqu'elle fait apparaître une baisse de ces barèmes. Les critères utilisés par la méthode d'ajustement actuellement en vigueur sont objectifs, adéquats et connus du personnel.

En l'occurrence, le CCR n'a pas recommandé l'application de l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations prévu en cas de baisse des barèmes. Cet article dispose en effet que le CCR peut recommander de suspendre la baisse des barèmes jusqu'à l'ajustement positif suivant. (...) il ne s'agit que d'une simple faculté et non d'une obligation. Il s'ensuit que l'application de l'article 11 est décidée au cas par cas, lorsque les circonstances le permettent. Il n'a pas vocation à être automatiquement à chaque fois que la méthode d'ajustement des rémunérations fait apparaître un résultat négatif.

Pour l'ajustement des salaires au 1^{er} janvier 2011, le CCR n'a pas recommandé son application, comme il en a le pouvoir, car il ne l'a pas jugée opportune. Par ailleurs, l'article 11 ne permet pas d'annuler la baisse des barèmes des traitements mais simplement de suspendre celle-ci jusqu'à l'ajustement suivant. Or, au vu de la conjoncture actuelle, nul n'est en mesure d'affirmer que les prochains ajustements des rémunérations feront apparaître une hausse des barèmes des traitements.

(...) le Conseil de l'Europe n'est pas la seule Organisation coordonnée à avoir appliqué la baisse des barèmes des traitements. (...) toutes les Organisations coordonnées ont mis en œuvre les recommandations du CCR (...), y compris l'OCDE qui a décidé d'appliquer la baisse des barèmes seulement à compter du 31 décembre 2011 en raison du fait que les rémunérations de leurs agents sont déjà inférieures à celles des autres Organisations coordonnées. (...)

(...) le Comité des Ministres en adoptant sa décision du 23 novembre 2010 s'est appuyé sur les recommandations motivées contenues dans le 205^e rapport du CCR, et que le Secrétaire Général, en appliquant cette décision, n'a fait que remplir obligations statutaires.

La Commission de Recours du Conseil de l'Europe a reconnu que *'en matière de rémunération du personnel, le Comité des Ministres a seul le pouvoir de fixer les barèmes à partir de la méthode de calcul qu'il a arrêté en la matière'* (sentence Ausems et autres c/ Secrétaire Général du 3 août 1987, recours n° 133 à 145/1986). (...)

(...) le Comité des Ministres dispose d'une marge d'appréciation étendue en matière d'ajustement des salaires. (...) *'la fixation du niveau des rémunérations exige la prise en compte de nombreux paramètres de nature politique, juridique et économique. Pareille matière est, à l'évidence, du ressort, sinon exclusif du moins principal des Etats qui, par leurs contributions, dotent les Organisations Internationales des moyens nécessaires à la poursuite des objectifs de coopération qui leur sont assignés. Dès lors, une marge étendue d'appréciation de tous les paramètres entrant en ligne de compte pour déterminer le niveau des rémunérations doit être reconnue aux autorités compétentes en matière'* (Commission de recours du Conseil de l'Europe, recours n° 163-164/90 Jeannin et Bigaignon, sentence du 26 juin 1992).

Par conséquent, il appartient au Comité des Ministres de déterminer les modalités de la prise en compte des résultats issus de la méthode d'ajustement des rémunérations. (...) il avait tout à fait le droit et le pouvoir d'adopter les barèmes des traitements contenus dans les recommandations du CCR sans recourir à la dérogation mentionnée à l'article 11, et ce d'autant plus que la recommandation du CCR ne le demandait pas. A l'instar du CCR, le Comité des Ministres n'a pas jugé opportun d'appliquer le gel

de l'ajustement négatif des salaires au 1^{er} janvier 2011, en toute connaissance de cause et conformément à son pouvoir en la matière.

Vous invoquez la violation d'une pratique administrative mettant à la charge du Conseil de l'Europe l'obligation d'accorder le gel des barèmes des traitements à chaque fois que la méthode d'ajustement des salaires entraîne des résultats négatifs.

(...)

En premier lieu, la formulation de l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations confère explicitement à cette disposition un caractère purement facultatif. (...) lors de l'adoption du 171^e rapport du CCR en 2006, il n'a pas été décidé de conférer à cette disposition un caractère obligatoire.

(...)

En tout état de cause, à supposer que l'existence d'une pratique administrative puisse être établie, ce qui est contesté, il ressort d'une jurisprudence internationale constante qu' 'une pratique, même répétée, en matière d'ajustement des traitements et des pensions ne crée pas d'obligation pour l'organisation qui l'a adoptée et qui peut l'abandonner pour autant qu'elle le fasse légalement' (Voir, entre autres, TAOIT, jugement 2632 du 11 juillet 2007, affaire P.B. et I.N.). (...) les décisions prises par le passé par le Comité des Ministres en matière d'ajustement des rémunérations ne sauraient préjuger des décisions ultérieures du Comité des Ministres en la matière. Ayant parfaitement respecté la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur, la décision du Comité des Ministres d'appliquer la baisse des barèmes des traitements a été prise en toute légalité.

Quant aux droits acquis, ils ne pourraient être considérés comme méconnus que si la décision litigieuse avait porté atteinte de manière fondamentale et essentielle à vos conditions d'emploi. En l'espèce, tel n'est pas le cas. Il n'y a eu aucune promesse, de la part de l'Organisation, selon laquelle la décision de geler les baisses des barèmes des traitements était destinée à être appliquée en toutes circonstances. Les décisions prises par le passé n'ont conféré aucun droit aux agents du Conseil de l'Europe d'obtenir le gel automatique des baisses de salaires résultant de l'application de la méthode en vigueur.

Vous citez la sentence de la Commission de Recours rendue dans les recours n° 101-113/1984 (Stevens et autres) pour en déduire que la décision du Comité des Ministres a été prise en violation de cette jurisprudence établissant le droit subjectif qu'ont les agents du Conseil de l'Europe au maintien de leur rémunération.

Or, le Secrétaire Général conteste l'applicabilité à la présente espèce de cette jurisprudence qui concernait non pas une baisse des salaires en application de la méthode d'ajustement des rémunérations, mais une mesure de modération salariale soumettant les rémunérations des agents à un prélèvement. La Commission des Recours avait estimé que *'la modification [décidée unilatéralement et] réduisant les rémunérations des agents avait porté atteinte aux droits subjectifs de ceux-ci. Dans les conditions où elle ne pouvait être décidée qu'après et avec l'accord du personnel de l'Organisation'*.

Il ne résulte absolument pas de la jurisprudence précitée que les rémunérations des agents doivent être considérées comme immuables. S'il est vrai que (...) les agents du Conseil de l'Europe ont droit au paiement de la rémunération prévue dans les barèmes de traitement, n'en demeure pas moins que ces barèmes sont déterminés chaque année par application de la méthode d'ajustement des rémunérations. (...) la méthode d'ajustement des rémunérations a pour but le maintien du niveau des rémunérations des agents par rapport aux rémunérations dans les fonctions publiques nationales. La méthode d'ajustement est donc essentielle pour garantir aux agents le maintien du niveau de leurs rémunérations.

L'application de cette méthode fait apparaître, d'une année à l'autre, des résultats qui peuvent entraîner soit une hausse soit une baisse des rémunérations. (...) jusqu'au 1^{er} janvier 2011, les agents du Conseil de l'Europe en poste en France ont pu bénéficier de hausses très significatives de leurs rémunérations (...). Il est tout à fait conforme au droit subjectif des agents au maintien de leur rémunération qu'une baisse des rémunérations soit également appliquée lorsque la méthode (...) aboutit à un tel résultat. (...) les ajustements salariaux en cause ne modifient aucunement la situation juridique des agents.

Il résulte de l'ensemble des éléments ci-dessus qu'il n'y a eu aucun manquement aux dispositions statutaires, réglementaires, aux principes généraux du droit ou à la pratique, pas plus que de vice de forme ou de procédure, qu'il a été tenu compte de tous les éléments pertinents, qu'aucune conclusion erronée n'a été tirée des pièces du dossier, et enfin qu'il n'y a pas eu détournement de pouvoir.

Aucune des raisons invoquées ne permet de s'écarter de l'application pleine et entière de la méthode d'ajustement des rémunérations et du résultat qui en découle pour les barèmes des traitements au 1^{er} janvier 2011.

(...)».

9. Quant aux agents pensionnés, le Secrétaire Général rejeta les réclamations administratives par des décisions adoptées le 24 mars 2011. Celles-ci étaient rédigées de la même manière, avec des adaptations terminologiques que celles concernant les agents actifs.

10. Le 8 avril 2011, les requérants introduisirent les présents recours, enregistrés le même jour.

11. Le 23 novembre 2011, après l'audience tenue dans les présentes affaires, la Direction des Ressources Humaines (« la DRH ») publia sur l'Intranet du Conseil de l'Europe l'information suivante :

« La DRH vous informe que les Délégués des Ministres ont approuvé les nouveaux barèmes de traitement pour 2012 tels que proposés par le CCR (Comité de Coordination sur les Rémunérations).

Ces barèmes, en stricte application de la méthode en vigueur, font apparaître cette année une augmentation des traitements de 2.4 % en France, 1.5 % en Autriche, 1.0 % au Portugal et 2.2% en Belgique et au Luxembourg. Les traitements pour la Hongrie seront en augmentation de 0.3% pour les agents de grade A et de 2.1 % pour les agents de grade B et C. Enfin, les barèmes pour la Turquie sont en augmentation de 3.8% par rapport aux barèmes du 1er janvier 2011, mais en diminution de 1.3% par rapport au barème intermédiaire du 1er mai 2011.

Les pensions versées seront quant à elles en augmentation de 7.2 % au Royaume-Uni, de 0.9 % en Allemagne, de 2.8 % en Norvège et celles en Suisse seront diminuées de 0.8 %.

Les nouveaux barèmes seront appliqués aux traitements et pensions à compter du mois de **janvier 2012**.

Pour rappel, la méthode en vigueur tient compte de l'inflation dans le pays du barème, mais aussi en particulier d'un indice qui reflète les évolutions de pouvoir d'achat dans les fonctions publiques des huit pays de référence, et enfin d'une parité de pouvoir d'achat avec Bruxelles, la ville pivot du système. Cette année, l'indice des fonctions publiques de référence intègre une diminution de 1.4% et l'impact de la parité de pouvoir d'achat a été significatif en France (+1.7 %), en Norvège (+2.9 %), au Royaume-Uni (+3.6 %) et en Hongrie (- 1.8 %).

Les Délégués ont néanmoins conditionné leur approbation à des demandes complémentaires d'économies dans la masse salariale (afin de respecter le plafond appliqué à cette dépense), ce qui va se traduire par des suppressions de postes supplémentaires. »

II. LE DROIT PERTINENT

Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées (Annexe au 171^e rapport du CCR)

12. L'article 5 - Ajustement annuels des traitements de base, dispose :

« (...)»

5.2 Barèmes pour les autres pays

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

13. Selon l'article 7 - Ajustements exceptionnels des rémunérations :

« Chaque fois que dans un pays l'indice national des prix à la consommation, tel que défini au paragraphe 4.3 de l'article 4, fait apparaître une hausse d'un moins 5 % pendant une période de référence donnée qui va du 1^{er} juillet suivant le/la Président(e) peut, au nom du CCR, adresser aux Organes directeurs une recommandation prévoyant un ajustement exceptionnel des rémunérations, dès qu'il/elle en est informé(e) par le Chef de la SIO. Le seuil de 5 % est mesuré à partir du 1^{er} juillet précédent où, si un ajustement exceptionnel précédent a été accordé pendant cette période, à compter de la date d'effet de cet ajustement exceptionnel. Le rapport publié tient lieu de notification au CCR. »

14. L'article 11 - Baisse des barèmes est rédigé, dans sa version française, de façon suivante :

« Dans le cas d'une baisse des barèmes en application de l'article 5 et, en conséquence, des indemnités fixées en valeur absolue, le CCR peut recommander de suspendre l'effet négatif de l'article 5 pour maintenir les barèmes et indemnités à leur niveau courant jusqu'à l'ajustement suivant. »

La même disposition dans sa version anglaise, intitulée *Reductions of scales*, dispose :

"In the event of a reduction in the salary scales following the application of Article 5 and consequently in allowances fixed in absolute value, the CCR may recommend suspending the negative effect of Article 5 in order to maintain the salary scales and the allowances at their current level until the following adjustment."

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

15. Dans son rapport, le CCR a mentionné, entre autres :

« **Ancien article 11 (supprimé) : Baisse des barèmes**

11.1 Le CCR est convenu de supprimer l'article 11 qui lui permet de recommander, en cas de baisse des barèmes et des indemnités fixées en valeur absolue, de suspendre l'effet négatif de l'article 5 pour maintenir les barèmes et indemnités à leur niveau courant jusqu'à l'ajustement suivant. Les délégués du CCR ont estimé que cet article n'était pas nécessaire dans la méthode dans la mesure où les Conseils sont souverains pour décider d'appliquer, ou de ne pas appliquer, une recommandation du CCR, et peuvent choisir de geler les barèmes en cas de baisse.

11.2 Le CRSG n'a pas soutenu la proposition du CCR de supprimer l'article 11, mais a proposé de l'amender, pour ajouter que l'Organe directeur de chaque Organisation peut choisir les suites appropriées qu'il souhaite donner aux recommandations du CCR, selon les modalités propres à chacune d'elles, à savoir de ne pas appliquer la baisse des barèmes, et de les geler jusqu'au prochain ajustement positif. Le CCR n'a pas soutenu la proposition du CRSG. Néanmoins, dans un esprit de compromis, le CRSG ne s'est pas opposé à la suppression de l'article 11, mais a insisté pour qu'en cas de baisse des barèmes, le CCR indique clairement, dans sa recommandation sur l'ajustement annuel, que les Conseils sont souverains pour donner une suite appropriée aux recommandations du CCR, à savoir d'appliquer ou non la baisse des barèmes.

11.3 Le CCR a donné son accord à l'approche proposée par le CRSG.

14.4 Le CRP a indiqué qu'il ne pouvait souscrire à l'approche du CRSG étant donné que la suppression de l'article 11 enlève la possibilité au Conseil d'accorder un ajustement plus élevé que celui que recommande le CCR.

(...)

5. Recommandation

Par conséquent, le Comité de Coordination sur les Rémunérations invite les Organes directeurs :

a) à adopter les paragraphes 1 et 2 ci-dessous :

1. La procédure d'ajustement des rémunérations pour le personnel des Organisations Coordonnées, qui figure dans l'Annexe I, et ses appendices pertinents, remplacent la procédure en vigueur.

2. Cette procédure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013. (...) »

EN DROIT

16. Les requérants demandent l'annulation de leurs fiches de paie et bulletins de pension du mois de janvier 2011. Ils estiment que la décision du Comité des Ministres d'ajuster les rémunérations, est illégale étant en violation avec une pratique constante d'accorder la protection du salaire nominal des agents des Organisations coordonnées prévue à l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées.

17. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de rejeter les recours.

I. SUR LA JONCTION DES RECOURS

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

II. LES ARGUMENTS DES PARTIES

i. Sur la violation de l'article 11 de l'Annexe I au 171^{ème} rapport du CCR

19. Les requérants critiquent l'interprétation de l'article 11 par le Secrétaire Général, la jugeant simpliste et erronée.

20. Les requérants soutiennent, se référant au raisonnement du Secrétaire Général rejetant la réclamation administrative, que l'interprétation de l'article 11 du Règlement, ainsi que la jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (« TAOIT »), va dans le sens que le verbe « pouvoir » est utilisé comme dans la disposition du droit interne de l'Agence spatiale européenne, interprété par le TAOIT. En fait, l'étendu du pouvoir discrétionnaire conféré au CCR n'est aucunement précisée. Selon les requérants, il est conforme à la méthode d'interprétation retenue par le TAOIT d'interpréter le verbe « pouvoir » comme signifiant « devoir ». En plus, l'assimilation du verbe « pouvoir » à « devoir » est opérée par l'administration dans d'autres cas d'espèce, sans que cela n'ait jamais suscité des débats ou des controverses.

21. Même à supposer que le CCR avait la possibilité de ne pas recommander le gel du nominal, force est de constater que cet organe a contrevenu à l'obligation de motiver son refus. En effet, s'agissant de l'ajustement annuel des rémunérations au 1^{er} janvier 2011 le CCR dans son 205^e rapport s'abstient tout simplement de recommander l'application de l'article 11 de la méthode pour les 18 pays dans lesquels l'ajustement est négatif. Selon les requérants, le CCR à la possibilité d'inclure la motivation dans son rapport à proprement parler.

22. Selon les requérants, la décision du Comité des Ministres pour être légale doit avoir été prise à la fin d'une procédure dans laquelle intervient le CCR tout comme les deux autres collègues de la Coordination (CRSG et CRP). Le CCR ayant manqué à son obligation de recommander le gel du nominal et de motiver sa décision de ne pas recommander de sauvegarde du nominal, la procédure est entachée d'illégalité. En fait, ce vice se répercute sur la décision du Comité des Ministres qui était tenu à maintenir le gel du nominal, appliquant l'article 11 du 171^{ème} rapport ainsi que la norme coutumière le liant en ce matière. Les requérants sont convaincus que l'article 11 de la méthode en vigueur a été violé au détriment des agents, en ce qu'il obligeait le CCR à adresser une recommandation aux Conseils des Organisations coordonnées visant à sauvegarder le salaire nominal des agents. Les requérants allèguent également un vice manifeste de motivation de ladite décision.

23. En conclusion, les requérants sont convaincus que l'article 11 de la méthode en vigueur a été violé au détriment des agents, en ce qu'il obligeait le CCR à adresser une recommandation aux Conseils des Organisations coordonnées visant à sauvegarder le salaire nominal des agents. En plus, un vice manifeste de motivation a entraîné la nullité de la décision attaquée.

24. Pour sa part, le Secrétaire Général soutient que lui, ainsi que le Comité des Ministres ont appliqué la recommandation du CCR d'adopter les barèmes des traitements résultant de l'application des indices d'ajustement. Selon lui, il ressort clairement du 205^{ème} rapport du CCR que l'application de la méthode d'ajustement des rémunérations a donné lieu à des variations à la hausse de l'indice de référence pour cinq pays, à la baisse pour 21 pays et aucune variation pour deux pays. Selon lui, il n'est pas contesté que ces résultats soient issus de l'application stricte et objective de la méthode d'ajustement.

25. En fait, le Comité du Personnel a approuvé et soutenu la mise en œuvre de la méthode d'ajustement contenue dans le 171^{ème} rapport du CCR. Par ailleurs, One staff, syndicat majoritaire au sein du Comité du Personnel, a décidé de ne pas contester l'application de la méthode d'ajustement des salaires et l'ajustement négatif réduit qui en découle pour 2011 au motif que l'« ajustement négatif des salaires pour 2011 est le résultat d'une méthode de calcul que les représentants du personnel ont défendue bec et ongles depuis des années ». Le Comité du Personnel ne conteste pas que la méthode ait été correctement appliquée et soutient qu'il convient d'en accepter les résultats et la baisse minimale de salaire qui en découle pour les agents en 2011.

26. Quant à l'argument des requérants que le Comité du Personnel aurait affirmé que « la baisse du nominal » était illégale dans son rapport d'activité du 4 avril 2011, le Secrétaire Général répond qu'en fait, le Comité du Personnel s'exprime comme suit :

« Après mûre réflexion, le CdP a décidé, par un vote majoritaire, de ne pas insister davantage en choisissant l'approche qui lui a paru la plus réaliste et responsable : l'acceptation des résultats des

calculs effectués dans le cadre de l'ajustement des rémunérations. Le CdP est parti du constat selon lequel les Etats avaient déjà très clairement fait savoir qu'ils n'accepteraient pas un gel du nominal. Il a donc estimé qu'insister davantage aurait été vain et aurait eu pour conséquence d'affaiblir la position des représentants du personnel au moment des négociations sur la future méthode d'ajustement des rémunérations et de donner l'impression désastreuse que les représentants du personnel ne souhaitent l'application de la méthode que lorsque les chiffres leur sont favorables. »

27. Il en ressort que le Comité du Personnel estime que la méthode a été pleinement respectée, et qu'il accepte la décision du CCR et du Comité des Ministres de ne pas appliquer le gel de la baisse des barèmes des traitements. En fait, les requérants mettent en cause l'application de cette méthode uniquement en raison d'un ajustement négatif des salaires. Le Secrétaire Général souligne que l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations donne au CCR une possibilité mais non pas une obligation de l'appliquer. Quant à l'argument des requérants selon lequel le terme « pouvoir » mentionné dans cette disposition doit être assimilé au terme de « devoir » le Secrétaire Général soutient qu'une telle affirmation est contraire au principe d'interprétation selon lequel il faut conférer aux mots un effet utile. Si l'on interprétait l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations comme signifiant, cela reviendrait à priver d'effet un terme essentiel de cette disposition. La nature et l'objet de cet article est de laisser à la discrétion du CCR le soin de déterminer, une fois la méthode appliquée s'il est opportun d'appliquer le gel de l'ajustement négatif des salaires qui résulte de l'application de la méthode. L'intention des rédacteurs était de conférer à cette disposition un caractère facultatif. Par ailleurs, l'article 11 avec l'article 12 du Règlement, relatif à la gestion flexible des rémunérations, dispose que « le Secrétaire/Directeur Général d'une Organisation coordonnée peut proposer à l'organe directeur de l'organisation concernée des mesures portant sur la gestion flexible de rémunérations. (...) Dans l'hypothèse où l'organe directeur d'une Organisation coordonnée décide de mettre en œuvre une gestion flexible des barèmes de salaires, les barèmes de salaires tels qu'ajustés conformément à l'article 5 du Règlement, restent en vigueur dans chaque Organisation coordonnée (...) ». Par ailleurs, l'article 11 est inclus avec l'article 12, dans la partie intitulée « Chapitre VIII : Dispositions diverses ». Or, si l'article 11 prescrivait une obligation d'appliquer le gel de l'ajustement négatif des salaires, cette disposition se trouverait, avec l'article 5, dans la partie intitulée « Chapitre III : Ajustements annuels des traitements de base ». La décision d'inclure l'article 11 reflète bien l'intention des rédacteurs de lui conférer un caractère purement facultatif. Par conséquent, si l'on se réfère au sens ordinaire des termes utilisés à l'article 11, considérés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du Règlement, cette disposition prévoit une faculté et non une obligation.

28. Pour l'ajustement des salaires au 1^{er} janvier 2011, le CCR n'a pas recommandé son application, comme il en a le pouvoir, car il ne l'a pas jugée opportune. Par ailleurs, l'article 11 ne permet pas d'annuler la baisse des barèmes des traitements mais simplement de suspendre celle-ci jusqu'à l'ajustement positif suivant. Or, au vu de la conjoncture actuelle, nul n'est en mesure d'affirmer que les prochains ajustements des rémunérations feront apparaître une hausse des barèmes des traitements.

29. Le Conseil de l'Europe n'est pas la seule Organisation coordonnée à avoir appliqué la baisse des barèmes des traitements. En fait, toutes les Organisations coordonnées ont mis en œuvre les recommandations du CCR, y compris l'OCDE qui a décidé d'appliquer la baisse des barèmes à compter du 31 décembre 2011 en raison du fait que les rémunérations de leurs agents sont déjà inférieures à celles des autres Organisations coordonnées. Il est clair que le Comité des Ministres en adoptant sa décision du 23 novembre 2010 s'est appuyé sur les

recommandations motivées contenues dans le 205^e rapport du CCR, et que le Secrétaire Général n'a fait que remplir ses obligations statutaires.

30. Quant à l'allégation des requérants que le CCR aurait violé son obligation de motiver sa décision de ne pas recommander le gel de la baisse des barèmes des traitements, le Secrétaire Général répète que le CCR n'a aucune obligation de recommander l'application du gel des barèmes des traitements en cas d'ajustement négatif. Selon lui, l'exigence de motivation aurait trouvé tout son sens si la disposition contenue à l'article 11 était obligatoire et si, en n'y recourant pas, le CCR s'était écarté de l'application de la méthode. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce. Il ne s'agit pas d'une décision de ne pas recourir en conformité avec le caractère facultatif de cette disposition, il n'y avait donc pas obligation pour le CCR de motiver sa décision de ne pas recommander l'application de cette disposition.

31. Selon les principes issus de la jurisprudence administrative internationale en matière d'ajustement salarial, l'Organisation a uniquement le devoir de justifier des motifs pour lesquels elle a été conduite à ne pas suivre la norme de référence. Or, en l'espèce, la méthode a été suivie et respectée, et la recommandation du CCR reprend les résultats tels qu'issus de l'application stricte de la méthode. La recommandation du CCR se justifie donc d'elle-même, étant le résultat du travail technique d'application des critères contenus dans ladite méthode. Les raisons qui ont abouti en l'espèce à une baisse des barèmes des traitements se dégagent clairement du 205^e rapport du CCR. L'absence d'un exposé formel des motifs de la décision de ne pas recommander le gel de l'ajustement négatif n'empêche pas le Tribunal d'exercer son contrôle de légalité. Par ailleurs, les requérants ont été informés des motifs des mesures individuelles dont ils se plaignent notamment dans les réponses à leurs réclamations administratives. Le Secrétaire Général conclut que l'absence de motifs concernant la décision du CCR de ne pas recommander l'application de l'article 11 du Règlement ne cause aucun préjudice aux requérants et n'est aucunement de nature à entacher d'illégalité de la procédure.

ii. Sur la violation de la norme coutumière garantissant la protection du salaire nominal aux agents des Organisations coordonnées

32. Les requérants soutiennent tout d'abord que selon la jurisprudence internationale (CIJ, Rec 1956, p. 91), des coutumes existent dans le droit interne des Organisations internationales. Ils rappellent dans cette connexion l'évolution historique en matière de protection du salaire nominal au sein des Organisations coordonnées et observent que ce n'était qu'à partir de l'année 1976 jusqu'au 1^{er} janvier 2011, les paramètres en vigueur pour le calcul des ajustements annuels sont susceptibles d'entraîner des baisses nominales des barèmes. Il s'ensuit qu'entre 1976 et 2011, le résultat de la méthode appliquée ont produit neuf fois des baisses nominales des barèmes, à savoir en 1995, sous l'empire d'une méthode d'ajustement imposant la récupération étalée du trop perçu et huit fois sous l'empire d'une méthode prévoyant la « possibilité » pour le CCR de recommander le maintien du salaire nominal. Les baisses du nominal ont lieu en 2001, 2003, 2005, 2007 et 2008 et n'ont donné lieu à aucune divergence d'interprétation entre le CCR et les deux autres collèges. En revanche, en 2009, le refus de CCR de protéger le nominal a donné lieu à protestation du CRP.

33. S'agissant de l'ajustement annuel des rémunérations au 1^{er} janvier 2011, le CCR dans son 205^{ème} rapport s'abstient simplement de recommander l'application de l'article 11 de la méthode pour les 18 pays dans lesquels l'ajustement est négatif. En fait, selon les requérants, pour la première fois la décision de ne pas geler les barèmes est appliquée à des pays dans

lesquels l'augmentation n'est pas due à des ajustements exceptionnels conduisant à un barème, au 31 décembre d'une année déterminée, plus important que le barème obtenu, par application de la méthode, au 1^{er} janvier de l'année suivante.

34. Les requérants critiquent également l'erreur méthodologique du Secrétaire Général faite dans son rejet de leurs réclamations administratives soutenant que les représentants du personnel des Organisations coordonnées prennent une position du point de vue juridique dans le cadre de leur « position » annexée à chaque recommandation du CCR. Ils soulignent que le CRP a réaffirmé l'existence d'une règle coutumière.

35. Les requérants affirment que sur le plan autre que juridique le personnel au sein de chaque Organisation peut renoncer à poursuivre par la voie judiciaire leur objectif. Ils notent dans cette connexion que les agents de l'OCDE ont obtenu que la diminution ne s'applique qu'au 31 décembre 2011. Or, l'Administration du Conseil de l'Europe est très peu encline à se concerter avec les agents sur ces questions. La situation est différente dans les autres Organisations, où il existe soit d'autres mécanismes institutionnels dits de « négociation » soit un esprit de bonne volonté permettant d'obtenir des compromis « politiques ». Même si pour l'instant il ne semble pas y avoir à l'heure actuelle des procédures en cours, cette éventualité demeure ouverte dans l'avenir proche. Toutefois, selon les requérants, l'absence de litige ne diminue pas la portée d'opposition de principe du CRP par rapport à la décision du CCR et des Conseils de passer outre à la garantie du nominal. Les requérants en concluent à l'existence d'une pratique de protection du salaire nominal.

36. Les requérants admettent que ladite pratique ne constitue pas encore une preuve de l'existence d'une coutume. Ils se penchent par conséquent sur l'autre élément constitutif de la coutume internationale, à savoir l'*opinio juris sive necessitatis*, qui consiste d'une conviction de la part des délégués nationaux, membre du CCR, de devoir d'appliquer la règle de la sauvegarde du nominal. Les requérants considèrent que la protection du nominal a été considérée par CCR comme une chose acquise et donc comme une sorte d'acte à compétence liée auquel le CCR ne pensait pas pouvoir se soustraire. Ils concluent que la pratique de sauvegarde du nominal qui s'est développée au sein de la Coordination s'analyse en une véritable coutume internationale et que cette règle coutumière a été violée dans le cas d'espèce.

37. De son côté, le Secrétaire Général constate que la norme coutumière dont les requérants se prévalent n'est pas établie. En effet, les conditions à la formation d'un droit coutumier ne sont pas remplies car, d'une part, il n'y a pas existence d'une pratique constante et répétée dans le temps et, d'autre part, l'obligation invoquée n'a pas été largement reconnue comme ayant un caractère juridiquement contraignant. En premier lieu, la coutume exige une cohérence de la pratique. Or, les précédents cités par les requérants ne permettent pas de conclure à l'existence d'une pratique constante et uniforme, en raison du caractère aléatoire et irrégulier des occasions concrètes offertes au CCR d'adopter un certain comportement sur le gel de l'ajustement négatif des rémunérations. Le Secrétaire Général note, par ailleurs, qu'il y a eu des précédents dans lesquels une baisse des rémunérations a été appliquée en 1995 et 2009.

38. Le Secrétaire Général ajoute qu'une règle coutumière n'existe que si l'acte pris en considération est motivé par la conscience d'une obligation juridique. Pour cela, il faudrait qu'à la fois le CCR et le Comité des Ministres aient le sentiment d'être juridiquement liés et qu'ils aient décidé de s'écarter de la règle par laquelle ils se sentaient liés. Or, ce n'est pas le

cas. D'une part, la formulation de l'article 11 du Règlement relatif à la procédure d'ajustement des rémunérations confère explicitement à cette disposition un caractère purement facultatif. Il est révélateur de noter à cet égard que lors de l'adoption du 171^e rapport du CCR en 2006, il n'a pas été décidé de conférer à cette disposition un caractère impératif, et de codifier ainsi le caractère prétendument obligatoire de cette disposition. D'une autre part, le CCR a exprimé comme suit sa position sur la question lors de l'ajustement des rémunérations au 1^{er} janvier 2009 : « Le CCR estime que, selon le contexte juridique des recommandations pour l'ajustement des salaires, (...) l'application de l'article 5.1.3 est la règle à observer et que l'article 11 représente une dérogation à cette règle, qui ne semble pas appropriée en l'occurrence ». L'absence d'obligation à la charge de CCR en la matière a été reconnue par le CRSG qui a constaté que « l'application de l'article 11 n'est pas obligatoire mais peut être décidée au cas par cas ».

39. Le Secrétaire Général soutient également que la méthode en question a pour but de refléter la réalité économique dans les Etats Membres. Pour maintenir une équité, il est important que le traitement des agents des Organisations coordonnées varie au même rythme que ceux des fonctionnaires nationaux des pays en référence. Tel est le but de la méthode, et son efficacité réside dans le fait que lorsque les rémunérations des fonctionnaires nationaux baissent, les agents des Organisations coordonnées en subissent également les conséquences. Selon le Secrétaire Général, il ne serait ni équitable ni conforme à la méthode de soutenir que celle-ci prescrit le gel obligatoire des baisses des rémunérations, aucun engagement n'ayant été pris en la matière. Le Secrétaire Général en conclut que les requérants n'ont pas prouvé l'existence d'une règle coutumière.

40. En tout état de cause, il ressort de la jurisprudence internationale constante qu'« une pratique, même répétée, en matière d'ajustement des traitements et des pensions ne crée pas d'obligations pour l'organisation qui l'a adopté et qui peut l'abandonner pour autant qu'elle le fasse légalement » (voir, entre autres, TAOIT, jugement 2632 du 11 juillet 2007, affaire P.B. et I.N.). Par conséquent, les décisions prises par le passé par le Comité des Ministres en matière d'ajustement des rémunérations ne sauraient préjuger des décisions ultérieures de cet organe en la matière.

41. Le Secrétaire Général en a conclu que de la part de l'Organisation, il n'y a aucune promesse selon laquelle la décision de geler des barèmes des traitements était destinée à être appliquée en toutes circonstances. Les décisions prise par le passé n'ont conféré aucun droit aux agents du Conseil de l'Europe d'obtenir le gel automatique des baisses de salaires résultant de l'application de la méthode en vigueur.

iii. Sur la violation du droit des agents et des pensionnés au respect des barèmes fixes par le Comité des Ministres

42. Les requérants se réfèrent à l'affaire Stevens et autres (N° 101-113/1984) jugée par la Commission de recours du Conseil de l'Europe (CRCE) du 15 mai 1985 qui concerne le prélèvement de crise introduit par le 191^{ème} rapport du Comité de coordination du gouvernement (CCG), que la CRCE a considéré ce prélèvement illégal. Celle-ci releva, entre autres, que « seules contributions prévues par le statut, contributions dues au titre de la couverture sociale et du régime des pensions (...). (...) Une telle modification réduisant les rémunérations des agents porte atteinte au droit subjectif de ceux-ci. Dans les conditions où elle a été réalisée, elle ne pouvait être décidée qu'après et avec l'accord du personnel de l'Organisation (...) ».

43. Selon les requérants, le CRCE a fixé, dans cette décision, un principe que les rémunérations et les pensions des agents ne peuvent être diminuées – une fois que le Comité des Ministres a adopté les barèmes – que pour les raisons suivantes : les contributions prévues par le statut, les contributions dues au titre de la couverture sociale et du régime des pensions. En d'autres termes, « la CRCE ne s'est pas limitée à condamner en tant qu'illégal le 'prélèvement de crise', mais également toute diminution imposée au barème voté pour le Comité des Ministres sauf pour les raisons sus-indiquées ».

44. Vu que la diminution du nominal ne peut être considérée ni une « contribution » prévue par le statut ni une contribution due « au titre de la couverture sociale » ou bien « du régime de pensions », la mesure attaquée doit être considérée comme illégale.

45. Le Secrétaire Général pour sa part soutient que les requérants ne précisent pas en quoi leur droit au respect des barèmes fixés par le Comité des Ministres aurait été violé, ne contestant pas que les montants de leurs rémunérations et pensions depuis le 1^{er} janvier 2011 correspondent bien aux montants qui figurent dans les barèmes des traitements en vigueur depuis cette date, tels qu'approuvés par le Comité des Ministres.

46. Le Secrétaire Général conteste la similarité entre l'affaire à laquelle se réfère les requérants et l'objet des présents recours. En fait, la décision dans l'affaire Stevens et autres était non pas la décision par laquelle le Comité des Ministres avait approuvé les barèmes des traitements issus de la méthode d'ajustement, mais la décision de soumettre à un prélèvement temporaire les montants des rémunérations tels que fixés dans ces barèmes. Or, dans les présents recours, aucune atteinte similaire n'est portée aux montants de rémunérations et pensions indiquées dans les barèmes pour la période considérée : le Comité des Ministres s'est contenté d'approuver les barèmes tels qu'issus de la méthode, et la rémunération des requérants correspond bien à ces barèmes. La variation à la baisse des barèmes en vigueur cette année par rapport aux barèmes en vigueur au 1^{er} janvier 2011 résulte de l'application de la méthode d'ajustement et ne constitue pas une mesure de modération salariale. Le droit subjectif des agents aux montants tels qu'indiqués dans les barèmes en vigueur au 1^{er} janvier 2011 n'a donc pas été violé puisque les agents ont bien touché les montants indiqués dans ces barèmes.

47. Selon le Secrétaire Général, la question de l'adoption des barèmes qui peut faire apparaître soit une baisse soit une hausse de ceux-ci en fonction des résultats de la méthode, est étrangère à la question des diminutions – tel un prélèvement temporaire – des rémunérations visées dans la sentence Stevens et autres comme étant illégales. Effectivement, une fois que les barèmes des traitements sont adoptés par le Comité des Ministres que les agents ont un droit subjectif aux montants indiqués dans ces barèmes. Donc aucune diminution des rémunérations, autre que les contributions prévues par le Statut du Personnel, ne peut intervenir une fois que les barèmes ont été adoptés.

48. S'il est vrai que les agents du Conseil de l'Europe ont droit au paiement de la rémunération prévue dans les barèmes de traitement, il n'en demeure pas moins que ces barèmes sont déterminés chaque année par application de la méthode d'ajustement des rémunérations et sont donc voués à évoluer en fonction des résultats de cette méthode qui a pour but le maintien du niveau des rémunérations des agents par rapport aux rémunérations dans les fonctions publiques nationales. Elle est donc essentielle pour garantir aux agents le

maintien du niveau de leurs rémunérations par rapport à celles des fonctions publiques nationales.

49. L'application fait apparaître, d'une année à l'autre, des résultats qui peuvent entraîner soit une hausse soit une baisse des rémunérations. En fait, jusqu'au 1^{er} janvier 2011, les agents du Conseil de l'Europe en poste en France ont pu bénéficier des hausses très significatives de leurs rémunérations en application de la méthode en cause. Il est, selon le Secrétaire Général, tout à fait conforme au droit subjectif qu'ont les agents au maintien de leur rémunération telle qu'elle est déterminée pour la période de référence, qu'une baisse des rémunérations soit également appliquée lorsque la méthode aboutit à un tel résultat. Il en découle que les ajustements salariaux en cause ne modifient aucunement la situation juridique des agents, et qu'aucune atteinte n'est portée à leurs droits subjectifs.

iv. Sur la violation des principes du juste équilibre face aux charges et de la bonne foi

50. Les requérants soutiennent que dans l'affaire Ausems et autres (N^{os} 133-145/1986, sentence du 4 août 1987), la CRCE a établi deux principes généraux du droit que le Comité des Ministres doit respecter. Le premier est celui du « juste équilibre face aux charges » entre les fonctionnaires nationaux et les agents de l'organisation d'une part, les pensionnés des fonctions publiques nationales et les pensionnés de l'Organisation de l'autre. Selon eux, si le Comité des Ministres prend des décisions qui placent les agents actifs ou les retraités « dans des situations plus désavantageuses que celles des agents correspondants dans la fonction publique des pays de référence (...) le principe de la bonne foi se trouve atteinte ».

51. Les requérants allèguent que les fonctionnaires actifs du Conseil de l'Europe et des Organisations coordonnées ont été placés dans une situation plus désavantageuse que celle des agents correspondants de la fonction publique des pays de référence (à l'exception des agents en Espagne) et que les deux principes mentionnés ont été donc violés au détriment des agents actifs.

52. En ce qui concerne les retraités, les requérants soutiennent que la violation des deux principes est évidente vu que les pensionnés des pays de référence n'ont en aucun cas subi une diminution de leur traitement nominal. C'est pourquoi les pensionnés du Conseil de l'Europe, dont les requérants, ont été placés dans une situation plus désavantageuse que celle des retraités de la fonction publique des pays de référence.

53. Le Secrétaire Général maintient que les requérants n'établissent pas en quoi le principe du juste équilibre face aux charges aurait été violé, n'affirmant que la situation des agents du Conseil de l'Europe serait plus désavantageuse que celle des fonctionnaires nationaux, tout en concédant en même temps, que les agents des fonctions publiques ont subi des diminutions de leurs rémunérations en termes réels. Or, les critères utilisés par la méthode d'ajustement des rémunérations garantissent le parallélisme entre le niveau des rémunérations dans les fonctions publiques nationales des pays de référence et le niveau des rémunérations des agents des Organisations coordonnées, en tenant compte de l'évolution des rémunérations nettes après impôt dans les fonctions publiques de référence.

54. L'objectif de la méthode d'ajustement est de prendre en compte et refléter les changements qui interviennent en termes réels dans les fonctions publiques nationales. Ces changements peuvent être soit favorables aux agents des Organisations coordonnées, soit leur

être défavorables. La méthode d'ajustement en vigueur permet l'obtention de résultats stables, prévisibles et transparents. Elle a été conçue de façon à suivre de près l'évolution générale des rémunérations dans les fonctions publiques nationales. Si le résultat de la méthode aboutit à des ajustements négatifs, il s'agit du reflet de l'évolution à la baisse des rémunérations des fonctions publiques de référence.

55. Le Secrétaire Général conteste ensuite l'applicabilité dans la présente affaire de la sentence prononcée dans l'affaire Ausems et autres à laquelle se réfèrent les requérants, qui concernait la prise en compte d'une déduction qui ne visait qu'une partie des fonctionnaires néerlandais et qui ne pouvait, par conséquent, s'appliquer de manière uniforme aux agents actifs et aux agents retraités du Conseil de l'Europe. Contrairement au cas présent, l'affaire mentionnée ne concernait que la prise en compte de l'un des éléments du calcul de l'indice de référence qui était contesté.

56. Selon le Secrétaire Général, la méthode et les critères utilisés pour déterminer l'ajustement des rémunérations ont été parfaitement respectés. Par ailleurs, les requérants ne contestent pas que les fonctionnaires, actifs et retraités, des pays de référence ont subi des diminutions de leurs rémunérations en termes réels. Dès lors, il est incorrect d'arguer que la baisse des barèmes des traitements au 1^{er} janvier 2011 est désavantageuse à leur égard en comparaison de la situation des fonctionnaires des fonctions publiques nationales, cette base résultant mathématiquement de l'évolution à la baisse dans la même proportion des rémunérations dans les fonctions publiques nationales des pays de référence et les agents du Conseil de l'Europe se trouvant dans la même situation, le principe du juste équilibre face aux charges n'ayant pas été rompu.

57. Le Secrétaire Général en conclut qu'en s'en tenant à la stricte application de la méthode d'ajustement des rémunérations, l'Organisation, suivant en cela les recommandations du CCR, n'a pas porté atteinte au principe de la bonne foi. En approuvant les barèmes de traitements au 1^{er} janvier 2011 tels qu'ils résultent de l'application de la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur, le Comité des Ministres a respecté ses engagements.

v. *Conclusions des parties*

58. En conclusion, les requérants demandent au Tribunal administratif d'annuler la décision contenue dans leurs fiches de paie et bulletins de pension relatifs au mois de janvier 2011 par laquelle leur barème a été amputé de 0,2% en termes nominaux, d'allouer une somme de 9.500 euros au titre du remboursement de l'ensemble des frais occasionnés par le présent recours.

59. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer les recours mal fondés et de les rejeter. De plus, il constate que les requérants ont introduit leurs recours dans une situation où il leur avait très clairement été expliqué que la baisse des barèmes des traitements résultait de l'application stricte de la méthode. L'Administration ayant été très transparente et ayant suivi toutes les procédures avec la plus grande régularité, les requérants ne peuvent pas prétendre avoir été induits en erreur par le comportement des instances du Conseil de l'Europe.

II. APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

60. Avant de procéder à l'examen, point par point, des allégations des requérants, le Tribunal estime approprié, voire nécessaire de se prononcer sur l'aspect général des présents recours. La mesure dont les requérants se plaignent est certes défavorable pour l'ensemble des agents de l'Organisation. Toutefois, il faut également prendre en compte son étendue de sa gravité.

61. L'étendue de la gravité d'une mesure, issue du principe *de minimis non curat praetor*, renvoie à l'idée que la violation d'un droit doit atteindre un seuil minimum de gravité pour justifier un examen juridictionnel au fond. L'appréciation de ce seuil dépend des circonstances de l'espèce. Elle renvoie à des critères tels que l'impact monétaire de la question litigieuse ou l'enjeu de l'affaire pour le requérant. Le Tribunal admet, toutefois, l'impact d'un dommage pécuniaire ne devrait pas être calculé en termes abstraits, un dommage pécuniaire modeste pouvant également avoir de l'importance pour certaines personnes en raison de leur situation personnelle ou de l'économie du pays dans lesquels elles résident.

62. Le Tribunal note que l'objet des présents recours est la baisse du barème des traitements de 0,2 % pour l'année 2011, ce qui représente, à ces yeux, un enjeu financier relativement faible. Par ailleurs, aucun élément dans les dossiers n'indique, et les requérants ne le prétendent d'ailleurs pas, qu'ils se trouvaient dans une situation économique telle que la mesure en question aurait eu des répercussions importantes sur le fait que les faits dénoncés atteignent le seuil minimale de gravité permettant un examen juridictionnel du fond des présents recours.

i. Sur la violation de l'article 11 de l'Annexe 1 au 171^{ème} rapport du CCR

63. Le Tribunal note que le point clé du litige entre les parties réside dans l'interprétation de l'article 11 du Règlement, et plus particulièrement du « pouvoir » qu'a le CCR de recommander la suspension de l'effet négatif de l'article 5 pour maintenir les barèmes et indemnités à leur niveau jusqu'à l'ajustement suivant dans le cas d'une baisse des barèmes en application de l'article 5 du même Règlement.

64. Pour le Tribunal, le sens ordinaire du terme « peut » est clair : il accorde au sujet concerné la discrétion de faire ou de ne pas faire. Le Tribunal est d'avis que le texte de l'article 11 du Règlement accorde un pouvoir purement discrétionnaire au CCR. Il constate également que les requérants n'ont pas prouvé l'existence d'une coutume qui aurait pu avoir de l'influence sur ce pouvoir discrétionnaire.

65. Le Tribunal note que les barèmes de traitement sont adoptés annuellement par le Comité des Ministres en prenant en considération les recommandations du CCR (voir paragraphe 45 ci-dessus). Ce dernier élabore ses recommandations en appliquant la méthode d'ajustement en vigueur, lequel reflète les changements qui interviennent en termes réels dans les fonctions publiques nationales. Comme l'a indiqué le Secrétaire Général dans ses décisions des 24 février et 24 mars 2011 (voir paragraphes 8 et 9 ci-dessus), ces changements peuvent être soit favorables aux agents des Organisations coordonnées, dont le Conseil de l'Europe, soit leur être défavorables. Selon la situation et les circonstances concrètes, le CCR peut recommander ou non de suspendre l'effet négatif aux termes de l'article 11 du

Règlement. En ce qui concerne l'ajustement des salaires pour l'année 2011, il n'a pas fait de telle recommandation.

66. Il est vrai que, dans les années précédentes, les recommandations du CCR étaient, à de rares exceptions mentionnées par les parties positives. Cela a abouti à des barèmes de traitement faisant apparaître une augmentation des traitements ou, au moins, à un gel nominal des salaires. Toutefois, le Tribunal ne peut en conclure que les recommandations favorables, et donc l'augmentation des traitements ou le gel des salaires, seraient automatiques. Dans ses décisions, le Secrétaire Général a justement relevé (voir paragraphes 8 et 9 ci-dessus) que le Comité des Ministres dispose d'une marge d'appréciation étendue qui, toutefois, le Tribunal souligne, n'est pas illimitée et il n'est pas tenu à se rallier aux recommandations du CCR. S'il a décidé de ne pas appliquer le gel de l'ajustement négatif des salaires au 1^{er} janvier 2011, le Tribunal ne trouve rien dans les dossiers des requérants qui indiquerait qu'il ne l'aurait pas fait en pleine connaissance de cause et au vu l'ensemble des données à sa disposition.

67. A la lumière de ces considérations, le Tribunal estime que la pratique d'ajustement des salaires, ainsi que la manière dont le CCR et le Comité des Ministres exercent leur pouvoir, ne permettent pas de conclure que l'interprétation de l'article 11 du Règlement oblige ces organes à l'appliquer et à geler l'ajustement négatif des salaires. Le grand nombre d'années pendant lesquelles les salaires des agents du Conseil de l'Europe pouvaient être ajustés de manière positive ou maintenus (paragraphe 29 ci-dessus) n'influence aucunement ce constat, ce phénomène n'étant qu'une conséquence des économies nationales.

68. Le Tribunal ajoute que le caractère discrétionnaire du pouvoir du CCR est confirmé par le texte anglais du Règlement qui utilise l'expression « the CCR may recommend » (voir paragraphe 14 ci-dessus). Ceci ressort également du 221^e Rapport du CCR sur la Méthode d'ajustement des rémunérations du personnel des organisations coordonnées dans lequel le CCR a proposé de supprimer cette disposition (voir paragraphe 15 ci-dessus).

69. Ce moyen doit donc être rejeté.

ii. Sur la violation de la norme coutumière garantissant la protection du salaire nominal aux agents des Organisations coordonnées

70. Les requérants maintiennent que la pratique de sauvegarde du nominal s'analyse en une coutume internationale.

71. Le Tribunal rappelle que deux éléments doivent être réunis pour que l'existence d'une coutume soit constatée, à savoir : la continuité des précédents attestant de la même pratique et la conscience d'obéir (*opinio juris sive necessatis*) d'une obligation juridique. Renvoyant à ses considérations et conclusions précédentes concernant le caractère discrétionnaire du pouvoir du CCR au sens de l'article 11 du Règlement, ainsi que la pratique exercée par le CCR et le Comité des Ministres, le Tribunal considère que la pratique de sauvegarde du nominal ne peut pas s'analyser en une coutume internationale. Il n'y a donc aucune violation par le Secrétaire Général susceptible d'être constatée à cet égard.

72. Le Tribunal rejette dès lors ce moyen des recours.

iii. Sur la violation du droit des agents et des pensionnés au respect des barèmes fixés par le Comité des Ministres

73. Les requérants, se référant à l'affaire Stevens et autres, allèguent que leurs droits subjectifs ont été violés, les barèmes de salaire ayant été diminués pour une raison qui ne se trouve pas parmi celles indiquées dans la jurisprudence de la Commission des recours.

74. A l'instar du Secrétaire Général, le Tribunal considère que, malgré certaines ressemblances, l'objet des présents recours diffère de celui de l'affaire Stevens et autres. Bien que le résultat pour les requérants soit le même, à savoir un revenu moins élevé, les procédures appliquées dans les deux affaires sont entièrement différentes.

75. En fait, dans l'affaire Stevens et autres, le Comité des Ministres a fixé les barèmes de salaire, pour ensuite instituer un prélèvement temporaire (voir §§ 63-65) que la Commission de recours a jugé illégal, relevant que « le prélèvement arrêté par la Résolution (54) 2 a méconnu le droit des requérants au paiement de la rémunération prévue dans les barèmes pour la période considérée et que, en conséquence, le prélèvement est entaché d'illégalité » (voir § 69). Par contre, la Commission de recours n'a pas mis en doute le droit du Comité des Ministres de modifier les critères qui servent à la fixation des barèmes, estimant sur ce point que « sans doute le droit pour le Comité des Ministres qui a établi les critères devant servir à la fixation des barèmes, de modifier ces critères, n'est pas ici en discussion » (voir § 66).

76. Dans les présents recours, contrairement à l'affaire Stevens, le Comité des Ministres « n'a que modifié les critères pour fixer les nouveaux barèmes » en les diminuant de 0,2 % sans, toutefois, recourir à la dérogation mentionnée à l'article 11 du Règlement qui, comme le Tribunal a déjà constaté, était applicable de façon facultative.

77. En conclusion, ce moyen doit être rejeté.

vi. Sur la violation des principes du juste équilibre face aux charges et de la bonne foi

78. Les requérants allèguent que les agents du Conseil de l'Europe ont été placés dans une situation plus désavantageuse que celle des agents correspondants de la fonction publique des pays de référence (à l'exception des agents en Espagne), et que, partant, le principe du « juste équilibre face aux charges », ainsi que celui de la bonne foi (voir paragraphes 48-49 ci-dessus) auraient été violés.

79. Le Secrétaire Général soutient que les requérants n'établissent pas en quoi le principe du juste équilibre face aux charges aurait été violé.

80. Le Tribunal considère, à l'instar du Secrétaire Général, que les critères utilisés par la méthode d'ajustement des rémunérations garantissent le parallélisme entre le niveau des rémunérations dans les fonctions publiques nationales des pays de référence et celui des rémunérations des agents du Conseil de l'Europe. Il est évident que ladite méthode tient compte de l'évolution des rémunérations dans les fonctions publiques de référence et reflète les changements intervenant en termes réels dans les fonctions publiques nationales. Naturellement, de tels changements peuvent être favorables ou non aux agents des Organisations coordonnées. Toutefois, le Tribunal est d'avis que la méthode d'ajustement en

vigueur permet l'obtention de résultats stables et transparents. Ladite méthode suivant l'évolution des rémunérations dans les fonctions publiques nationales, le fait que son résultat aboutisse à des ajustements négatifs reflète uniquement l'évolution à la baisse des rémunérations des fonctions publiques de référence. Dès lors, si la baisse des barèmes des traitements au 1^{er} janvier 2011 est désavantageuse pour les agents – actifs et retraités - du Conseil de l'Europe, elle résulte logiquement de l'évolution à la baisse dans la même proportion des rémunérations dans les fonctions publiques nationales des pays de référence. Le Tribunal ne saurait donc conclure que le principe du juste équilibre face aux charges a été rompu.

81. Le Tribunal estime ensuite que l'interprétation des deux principes auxquels les requérants se réfèrent, en particulier celui de bonne foi, commande que soit établie la preuve qu'ils ont été réellement et volontairement atteints. Prenant en considération toutes les circonstances de fait et de droit, il considère qu'en appliquant strictement la méthode d'ajustement des rémunérations, ayant à l'esprit les recommandations du CCR, le Comité des Ministres et le Secrétaire Général ont agi conformément au principe de bonne foi.

82. Le présent moyen doit donc être rejeté.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif,

Déclare les recours non fondés et les rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg le 16 avril 2012, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1 du Règlement du Tribunal, le 20 avril 2012, le texte français fait la foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS