

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

ORDONNANCE DU PRESIDENT DU 18 janvier 2018

En cause Victor SOLOVEYCHIK c/ Secrétaire Général

EN FAIT

1. Le réclamant, M. Victor Soloveytchik, est un agent permanent du Conseil de l'Europe depuis 1994. Il est affecté au greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
2. Le réclamant a été en congé sans traitement de l'Organisation du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2017. Pendant cette période, il a travaillé jusqu'au 15 août 2017 pour la Commission européenne de l'Union européenne dont il est aussi agent permanent.
3. A l'heure actuelle, le réclamant bénéficie, depuis le 16 août 2017, de la part de l'Union européenne d'un congé de convenance personnelle, sans traitement, qui se terminera le 5 août 2018 et qui, selon les règles de l'Union européenne, peut être renouvelé pendant douze années.
4. Le 1^{er} septembre 2017, le réclamant a repris son travail au Conseil de l'Europe et il est toujours affecté au greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
5. Le 8 décembre 2017, le réclamant adressa au Directeur Général de l'Administration du Conseil de l'Europe une « *request for administrative derogation* ».
6. Après avoir indiqué qu'il serait déraisonnable pour lui de démissionner à l'heure actuelle de l'Union européenne, il a indiqué qu'il avait été informé par l'Organisation qu'il avait six mois à compter de son retour au Conseil de l'Europe (à savoir jusqu'au 28 février 2018) pour demander le transfert de ses contributions à pension acquis auprès de l'Union européenne vers le Conseil de l'Europe. Il ajouta qu'il lui avait été précisé que ce délai découlait de l'article 2 de l'accord du 2 septembre 2008 entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur le transfert des droits à pension.
7. Le réclamant indiqua qu'il pourrait respecter ce délai seulement s'il démissionnait de l'Union européenne dans les deux à trois mois à venir mais que cela n'était pas souhaitable au vu des incertitudes qui entourent le personnel de l'Organisation. Dès lors, le réclamant demanda une dérogation qui lui permettrait de réaliser le transfert des droits à pension dans un délai de six mois à compter du jour où il démissionnerait de la Commission européenne.

8. Par un mémorandum daté du 20 décembre 2017, la Directrice des Ressources Humaines répondit au réclamant.

9. Elle lui indiqua qu'elle avait consulté le Comité d'Administration des Pensions des Organisations coordonnées et lui confirma que l'Accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ne prévoyait pas expressément la possibilité de transférer des droits acquis pendant une période de congé sans traitement. Elle ajouta que, cependant, ledit Comité avait confirmé, par assimilation, la pratique visant à permettre dans ce cas le transfert des droits sur un mode de fonctionnement identique à celui prévu dans les accords de transfert ou, à défaut, sur la base des dispositions prévues par l'article 12 du Règlement de pension.

10. La Directrice conclut qu'il n'était pas possible de faire exception au règlement en vigueur pour des raisons de cohérence globale du système de pension et des accords de transfert en vigueur. Dès lors, un éventuel transfert des droits à pension de l'Union européenne vers le Conseil de l'Europe après le 28 février 2018 ne pourrait pas être pris en compte.

11. Le 2 janvier 2017, le réclamant a saisi le Secrétaire Général d'une réclamation administrative conformément à l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel. Il précisa d'emblée que (version originale) :

« The purpose of this complaint is to seek the annulment of the [disputed] decision and to obtain assurances that in the specific circumstances described [he is] entitled to initiate a pension rights transfer after 28 February 2018 and within a certain time-limit of [his] future resignation from the EU, if [he] decide[s] to resign. »

12. Le 3 janvier 2018, le réclamant a introduit auprès du Président du Tribunal Administratif une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution de l'acte contesté.

13. Le 10 janvier 2018, le Secrétaire Général a soumis ses observations quant à la requête en sursis.

14. Le 12 janvier 2018, le réclamant a fait parvenir ses observations en réponse.

EN DROIT

15. Aux termes de l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel, une requête de sursis à l'exécution d'un acte de l'Administration peut être introduite si cette exécution est susceptible de causer un « grave préjudice difficilement réparable ».

Selon cette même disposition, le Secrétaire Général doit, sauf pour des motifs dûment justifiés, surseoir à l'exécution de l'acte jusqu'à ce que le Président du Tribunal Administratif ait, conformément au Statut du Tribunal, statué sur la requête.

16. Le réclamant a introduit sa requête en sursis pour obtenir le sursis à l'exécution de la décision attaquée avec la conséquence que la possibilité pour lui d'effectuer un transfert de pension est conservée pendant au moins jusqu'à un mois après la décision du Secrétaire Général ou, en cas de subséquente procédure devant le Tribunal Administratif, un mois après sa sentence.

17. Le réclamant argumente ainsi sa requête en sursis (version originale) :

« As it can be seen from the impugned decision and my complaint, on 28 February 2018 the said decision, if not annulled, will produce an irreversible effect: I will be deprived for good of a pension rights transfer or I will be forced to resign from the European Commission.

While it is true that a future annulment of the contested decision, by the Secretary General or by the Administrative Tribunal, if the case is submitted to its attention, may also contain a clause restoring my right to effect a pension transfer, this fact does not remove the irreversible nature of the consequences of the decision's execution on 28 February 2018. That is so because, in case the decision is not annulled on or before that date or its execution is not stayed, I will be unable to take the risk of waiting for a future uncertain annulment and I will have no choice but to resign from the European Commission on that date at the latest and request a pension transfer. A lack of stay of execution would thus result in the irreversible consequence of me losing the possibility to return to work for the EU institutions, which may cause serious personal and pecuniary prejudice.

This serious prejudice for me would be the result of – as I maintain – the impugned unlawful and grossly disproportionate decision. Let me emphasise in this respect that it is precisely the impugned decision that imposes on me the time-limit of 28 February 2018: no legal text applicable to my situation contains such a time-limit.

I would therefore respectfully request a stay of execution of the contested decision to the effect that the possibility for me to initiate a pension transfer is preserved for at least until one month after the Secretary General's decision or, in case of subsequent proceedings before the Administrative Tribunal, one month after its judgment.”

18. De son côté, le Secrétaire Général soutient d'abord que le réclamant n'établirait pas, dans son chef, l'existence d'un acte dont l'exécution serait susceptible de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable. Or, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal Administratif, « il incombe à la personne qui introduit la requête en sursis de prouver qu'elle risque de subir un préjudice difficilement réparable si le sursis n'est pas accordé, et non au Secrétaire Général de fournir la preuve du contraire ».

19. Ensuite, le Secrétaire Général fait remarquer que, par sa réclamation administrative, le réclamant demande l'annulation de la décision appliquant à sa situation le délai de six mois applicable au transfert des droits à pension en cas de recrutement. Or, il s'agit précisément de la décision dont le réclamant demande le sursis à exécution. Le Secrétaire Général ajoute que le Tribunal, saisi d'un recours à la suite du rejet d'une réclamation, dispose du pouvoir d'annuler l'acte contesté devant lui. Dans un tel cas, l'Organisation doit se conformer à la décision d'annulation prise par le Tribunal et l'exécuter de bonne foi. L'exécution d'une telle décision d'annulation ne poserait pas de problème de faisabilité. Par conséquent, dans le cas où le recours serait déclaré fondé, l'annulation de la décision contestée permettrait de réparer de manière adéquate le préjudice éventuel subi par le réclamant. Par conséquent, le caractère grave et difficilement réparable du préjudice allégué n'est pas établi.

20. Enfin, le Secrétaire Général soutient qu'il n'y aurait pas lieu d'octroyer un sursis à l'exécution de l'acte contesté puisque cet acte ne donne pas lieu à des mesures d'exécution de la part de l'Administration. L'acte contesté par le réclamant consiste simplement en l'écoulement d'un délai au-delà duquel la possibilité de transférer ses droits à pension ne sera pas acceptée par l'Organisation.

21. A l'inverse, si le Tribunal devait rejeter le recours du réclamant, cela impliquerait que la légalité de la décision de l'Organisation d'appliquer un délai de six mois expirant le 28 février 2018 à compter de la réintégration du réclamant au sein de l'Organisation sera reconnue par le Tribunal.

22. Le Secrétaire Général remarque que, à l'instar du constat fait par le Président dans son ordonnance du 24 novembre 2011 dans l'affaire *Yukse et consorts c/ Secrétaire Général*, au paragraphe 31, le réclamant s'appuie sur les motifs développés au soutien de sa réclamation administrative sans véritablement ajouter des éléments spécifiques qui pourraient prouver la nécessité d'ordonner le sursis demandé. Ces éléments relèvent du fond de l'affaire qui n'est pas à trancher au stade du sursis.

23. Ensuite, le Secrétaire Général rappelle que, comme le Tribunal l'a souligné à maintes reprises, « une certaine retenue s'impose dans l'exercice du pouvoir exceptionnel que lui attribue l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel » (voir, parmi d'autres, l'ordonnance rendue par le Président le 20 décembre 2016 dans l'affaire *Brannan et autres c/ Secrétaire Général*). La finalité de la procédure en référé étant de garantir la pleine efficacité du contentieux administratif, la requête tendant à l'octroi d'un sursis doit démontrer que la mesure demandée est nécessaire pour éviter un préjudice grave et difficilement réparable. S'il en était autrement, cela compromettrait non seulement la bonne marche des services, mais également la gestion d'importants secteurs de l'Organisation. Pour les raisons exposées ci-dessus, le réclamant ne peut pas se prévaloir d'un préjudice grave et difficilement réparable.

24. Enfin, le Secrétaire Général rappelle qu'il ne saurait être question d'analyser à ce stade des arguments qui se rattachent au bien-fondé des griefs formulés par le réclamant dans le cadre de sa réclamation administrative, cette question n'ayant pas à être débattue et *a fortiori* examinée dans le cadre de la présente procédure qui ne vise que l'adoption de mesures d'urgence.

25. Dans ces conditions et au vu de ces éléments, le Secrétaire Général prie le Président de rejeter la demande de sursis à l'exécution présentée par le réclamant en tant que mal fondée.

26. Dans ses observations en réplique, le réclamant s'exprime ainsi (version originale) :

« I respectfully submit that this is a most clear case for stay of execution. Without a stay of execution the very purpose of the administrative proceedings will be destroyed and I will be deprived of the right to judicial examination of the dispute.

The Secretary General also submits that there is no room for stay of execution because the impugned decision does not provide for any measures for its execution but imposes a time-limit beyond which the Organisation would not accept a transfer. However, there is no basis for such a narrow interpretation of the power of the President of the Administrative Tribunal under Article 59 paragraph 9 of the Staff regulations. First, contrary to what is stated in the observations, the impugned decision does imply an execution measure: an act of refusal, to be issued if I request a pension rights transfer after 28 February 2018. Second, it is obvious that an individual administrative act which unlawfully imposes a time-limit for the exercise of a right may destroy that right before the end of the administrative proceedings and prejudice its outcome, causing irreparable harm.

Moreover, no difficulty of any kind would arise for the administration of the Council of Europe as a result of preserving the possibility of my pension rights transfer pending the outcome of the administrative proceedings, including possible proceedings before the Tribunal (and for a short reasonable period after that, for example one month, so as to enable me to undertake a transfer in case of an unfavourable outcome). The Secretary General has not even claimed that such difficulty existed.

Finally, having regard to the fact that the merits of the dispute are not the subject matter of the procedure for stay of execution, I will refrain for the time being from commenting on the merits-related statements contained in the Secretary General's observations. »

27. Le Président note d'emblée que le transfert éventuel des droits à pension du réclamant de l'Union européenne vers le Conseil de l'Europe se ferait sur la base d'un accord qui a été signé à cette fin. Or, le Tribunal est compétent à statuer seulement sur l'action du Conseil de l'Europe. Dans cette limite, le Président note, sous réserve des considérations qui pourront être

faites par le Tribunal si un recours est finalement déposé, que l'acte contesté dans le présent contentieux est la décision unilatérale de l'Organisation, exprimée dans la note du 20 décembre 2017 de la Directrice des Ressources Humaines, de ne pas prendre en compte un éventuel transfert des droits à pension de l'Union européenne vers le Conseil de l'Europe après le 28 février 2018.

28. Dès lors, pour les besoins de la présente procédure de sursis, il y a bien un acte de l'Organisation qui est susceptible de faire l'objet d'une requête de sursis.

29. Au sujet du bien-fondé de la requête en sursis, le Président rappelle d'emblée que la condition nécessaire pour accorder un sursis à l'exécution de l'acte contesté est le fait que l'exécution dudit acte avant la décision finale sur le contentieux instauré « est susceptible de (...) causer un grave préjudice difficilement réparable » (article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel).

30. En ce qui concerne le cas d'espèce, le Président note que, comme le Secrétaire Général l'a correctement affirmé dans ses observations, si le réclamant a gain de cause, la décision d'annulation de la mesure litigieuse s'imposerait à lui et dès lors la sentence du Tribunal pourrait être appliquée. Cependant, le Président constate que cet argument n'est valable que pour le cas où le requérant aurait gain de cause sur le fond du recours et ne démissionnerait pas de l'Union européenne. En revanche, des doutes peuvent subsister quant à la possibilité de réparer le préjudice dans le cas où le requérant, avant d'avoir gain de cause, démissionnerait avant qu'il ne le souhaite de l'Union européenne pour respecter le délai de transfert de ses droits à pension qui lui a été imposé.

31. Egalement, des doutes peuvent être émis quant à la possibilité de réparer le préjudice même dans l'hypothèse où le réclamant n'a pas gain de cause et il n'a pas respecté le délai car, en raison de l'existence du présent contentieux, il n'a pas démissionné de l'Union européenne parce qu'il voulait être sûr quant à la règle de droit qui le concerne. Or cette situation serait irréversible parce que, devant la contestation en droit soulevée par le réclamant, l'Organisation n'a pas suspendu d'elle-même le délai dans l'attente d'une décision finale.

32. Or, l'octroi d'un sursis n'est pas lié à la prévision d'une issue du recours favorable au requérant ou, tout simplement, à l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la mesure attaquée : selon les termes même de cette disposition, il suffit que l'exécution de l'acte avant la décision finale puisse « causer un grave préjudice difficilement réparable ». Dès lors, seule la condition de l'urgence est requise pour l'application de l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel. De ce fait, le Président se doit de tenir compte également des préjudices qu'un réclamant peut subir même si son contentieux n'a pas une issue qui lui est favorable.

33. Le Président rappelle qu'il ne saurait être question d'analyser à ce stade des arguments qui se rattachent au bien-fondé du contentieux ouvert par le réclamant, ces questions n'ayant pas à être débattues et *a fortiori* examinées dans le cadre de la présente procédure qui ne vise que l'adoption de mesures d'urgence (cf. Ordonnance du 3 juillet 2003 du Président, paragraphe 10, dans l'affaire Timmermans c/ Secrétaire Général). D'ailleurs, contrairement à ce qu'affirme le Secrétaire Général, les arguments que le réclamant soumet pour appuyer sa requête en sursis ne sont pas liés au fond de l'affaire mais aux conséquences de celle-ci pour lui. En effet, le réclamant a évoqué les arguments qui l'amènent à contester la décision du 20 novembre 2017 mais il base l'essentiel de la présente requête en sursis sur les préjudices qu'il pourrait subir si l'exécution de l'acte contesté est antérieure à la définition du cadre juridique qui s'applique à son cas.

34. Le Président rappelle aussi qu'une certaine retenue s'impose dans l'exercice du pouvoir exceptionnel que lui attribue l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel (cf. CRCE, ordonnance du Président du 31 juillet 1990, paragraphe 12, dans l'affaire Zaegel c/ Secrétaire Général ; et TACE, ordonnance du Président du 1^{er} décembre 1998, paragraphe 26, dans l'affaire Schmitt c/ Secrétaire Général, ordonnance du Président du 14 août 2002, paragraphe 16). La finalité de la procédure en référé étant de garantir la pleine efficacité du contentieux administratif, la requête tendant à l'octroi d'un sursis doit démontrer que la mesure demandée est nécessaire pour éviter un préjudice grave et difficilement réparable. S'il en était autrement, cela compromettrait non seulement la bonne marche des services, mais également la gestion d'importants secteurs de l'Organisation. Puisque tel est le cas dans la présente affaire, il y a lieu d'accorder le sursis demandé. Au demeurant, le Président ne voit pas en quoi l'octroi du sursis pourrait en l'espèce perturber la bonne marche des services ou la gestion d'importants secteurs de l'Organisation.

35. Le réclamant ayant demandé que le sursis soit accordé « *for at least until one month after the Secretary General's decision or, in case of subsequent proceedings before the Administrative Tribunal, one month after its judgment* », le Président rappelle que normalement un sursis vient à échéance au plus tard le jour du prononcé de la sentence du Tribunal Administratif. Cependant, dans l'octroi de certains sursis, d'autres dates ont été retenues. Dès lors, dans l'intérêt d'une bonne gestion administrative s'appliquant au transfert en question, le Président estime utile de faire droit à la demande du réclamant.

Par ces motifs,

Statuant au provisoire conformément à l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel, à l'article 8 du Statut du Tribunal Administratif, ainsi qu'à l'article 21 du Règlement Intérieur,

Vu l'urgence,

NOUS, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

- accordons le sursis sollicité ;

- décidons que le sursis viendra à échéance au plus tard un mois après le prononcé de la sentence du Tribunal Administratif.

Ainsi fait et ordonné à Kifissia (Grèce), le 18 janvier 2018.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS