

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

ORDONNANCE DU PRESIDENT DU 20 décembre 2016

en cause BRANNAN c/ Secrétaire Général

EN FAIT

1. Le réclamant, M. James Brannan, est un agent qui travaille pour l'Organisation avec le grade L3. Il est affecté au greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
2. Le contrat actuel d'assurance collective du Conseil de l'Europe arrive à échéance le 31 décembre 2016.
3. A l'issue d'un processus de renégociation avec les assureurs, le 21 novembre 2016 la Direction des Ressources Humaines publia sur le portail intranet de l'Organisation une annonce sous le titre « Contrat d'assurance collective 2017-2019 », concernant le contrat qui avait été négocié entre l'Organisation et son assureur en faveur des agents et pensionnés qui sont couverts par l'assurance médicale privée de l'Organisation. Ladite annonce indiquait les mesures d'ajustement qui avaient été adoptées.
4. Par sa réclamation administrative (paragraphe 6 ci-dessous) et par la présente requête en sursis, le réclamant conteste deux mesures citées dans ladite annonce, qui nécessitent l'amendement de l'annexe XII au Statut du Personnel et qui, comme les autres, doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2017 : la diminution des prestations en cas d'invalidité ou de décès et l'assurance complémentaire devenue « facultative » et payante pour le conjoint à charge.
5. Le 1er décembre 2016, à l'instar de l'ensemble des agents concernés, la Direction des Ressources Humaines contacta le réclamant. Il lui demanda de confirmer que sa conjointe était toujours à sa charge entière et exclusive et d'indiquer, avant le 22 décembre 2016, date de fermeture du Conseil de l'Europe pour les fêtes de fin d'année, s'il souhaitait continuer à assurer sa conjointe par la couverture médicale à titre complémentaire à compter du 1er janvier 2017.
6. Le 6 décembre 2016, le réclamant a saisi le Secrétaire Général d'une réclamation administrative conformément à l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel. Il demanda (version originelle) :

« the annulment of the measures complained of, through the withdrawal of the declaration procedure announced in the e-mail of 1 December, together with the immediate suspension of any amendments to Appendix XII of the Staff Regulations and the withdrawal of the draft implementing Rules. The status quo

must be maintained from 1 January 2017, if necessary by using the balance account, in respect of the full medical insurance cover for my dependent spouse (without the payment of any supplementary contribution), and in respect of the rate of the death grant and disability benefits that have hitherto also been enshrined in the said Staff Regulations. »

7. Selon les informations dont dispose le Président, l'examen de la réclamation administrative est en cours.

8. Le 7 décembre 2016, le réclamant a introduit auprès du Président du Tribunal Administratif une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution des mesures litigieuses.

9. Le 12 décembre 2016, le Secrétaire Général a soumis ses observations quant à la requête en sursis.

10. Le 15 décembre 2016, le réclamant a fait parvenir ses observations en réponse.

EN DROIT

11. 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.

12. Le réclamant a introduit sa requête en sursis pour obtenir le sursis à l'exécution des deux mesures litigieuses, le 1er janvier 2017, visant l'assurance « complémentaire facultative et payante » du conjoint et la diminution des prestations en cas d'invalidité ou de décès. Cependant, dans ses observations en réponse aux observations du Secrétaire Général, il a indiqué que, au vu des précisions apportées par le Secrétaire Général, il retirait la partie de sa requête en sursis concernant l'assurance « complémentaire facultative » du conjoint.

13. Les arguments concernant la partie de la requête en sursis qu'il maintient peuvent se résumer ainsi.

14. Après avoir développé des arguments visant le caractère illégal des mesures litigieuses, la qualification de la nouvelle assurance complémentaire de « facultative », le caractère discriminatoire et arbitraire des mesures litigieuses, l'atteinte à ses droits acquis, le réclamant se penche sur le caractère urgent de la situation et sur l'existence d'un « grave préjudice difficilement réparable ».

15. Au sujet de l'urgence, le réclamant indique que l'Administration lui demande de prendre sa décision au sujet de l'assurance complémentaire de son épouse avant le 22 décembre, date de la fermeture de l'Organisation pour les fêtes de fin d'année, et cette décision serait définitive pour une durée d'un an. Il ajoute que la réduction des prestations décès / invalidité prendrait effet pareillement le 1er janvier 2017. Il affirme que le court délai avant les vacances ne lui permettrait pas, à supposer que les mesures soient légales, de prendre des dispositions alternatives pour assurer le même niveau de prestations.

16. En ce qui concerne l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable, s'agissant des prestations décès / invalidité, le réclamant soutient qu'il est évident que, sans sursis à l'exécution, son ayant droit recevrait la moitié de la somme due si il venait à mourir ou à devenir invalide à partir du 1er janvier 2017.

17. S'agissant de l'assurance complémentaire devenue facultative de son conjoint, le réclamant affirme qu'il ne peut pas souscrire à cette assurance au moyen du formulaire, car le fait de cocher la case pertinente indiquerait son acceptation de la mesure litigieuse, et ceci pour une durée d'un an. Puisqu'il est impossible d'apporter une réserve à cette décision sur ledit formulaire informatisé, il serait donc lésé s'il ne souscrit pas à la nouvelle assurance, car son épouse n'aura pas de prise en charge médicale complémentaire à partir du 1er janvier 2017 et ceci pendant une année, sauf si le Président ordonne le sursis à l'exécution.

18. Pour toutes ces raisons, le réclamant demande au Président d'ordonner le sursis à l'exécution des mesures litigieuses le 1er janvier 2017.

19. De son côté, le Secrétaire Général observe d'abord que la situation du réclamant ne justifierait pas la suspension des mesures litigieuses. Le réclamant n'étayerait en rien, dans le cadre de la présente requête, l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable au sens de l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel. 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 ». Cependant, le réclamant n'apporterait pas la moindre preuve d'un grave préjudice difficilement réparable.

20. Ensuite, le Secrétaire Général excipe d'abord que :

« En tout état de cause, dans la mesure où le réclamant base sa demande de sursis sur la réduction du montant du capital décès et invalidité dû à son ayant droit, celle-ci est irrecevable dans la mesure où le réclamant ne justifie pas d'un intérêt direct et actuel, au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel, lui permettant d'introduire une réclamation administrative, et partant, une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution.

Le réclamant ne se trouve dans aucune des situations ouvrant droit au versement du capital décès ou invalidité à son ayant droit et ne justifie donc d'aucun intérêt à agir en l'absence d'un acte d'ordre administratif lui faisant personnellement et actuellement grief. En l'espèce, les arguments de réclamant s'apparentent à l'introduction d'une *actio popularis*, laquelle n'est pas admise devant le Tribunal. »

21. En ce qui concerne l'unique argument avancé par le réclamant pour justifier la nécessité de prendre une mesure d'urgence sur ce point, à savoir le fait que « [s]on ayant droit recevrait la moitié de la somme due s'[il] venai[t] à mourir ou à devenir invalide à partir du 1er janvier 2017 », le réclamant oublie de prendre en compte, d'une part, le fait que le Tribunal dispose d'une compétence de pleine juridiction dans les litiges de caractère pécuniaire, en vertu de l'article 60, paragraphe 2, du Statut du Personnel et, d'autre part, le fait que les ayants droit des agents ou anciens agents du Conseil de l'Europe bénéficient de la possibilité de contester eux-mêmes des actes administratifs leur faisant grief en vertu des articles 59 et 60 du Statut du Personnel.

22. Pour le Secrétaire Général, il en découle que si, par extraordinaire, le Tribunal devait donner gain de cause au réclamant ou à ses ayants droit à l'issue d'un recours recevable, le

Tribunal pourrait ordonner la compensation entière du préjudice de caractère pécuniaire par le versement du montant du capital décès ou invalidité qui n'aurait pas été versé initialement.

23. Enfin, le Secrétaire Général attire l'attention du Président sur les « conséquences préjudiciables pour l'ensemble des bénéficiaires des prestations d'une éventuelle suspension des mesures litigieuses » et il affirme que, si elle était accueillie, la présente requête aurait des conséquences néfastes pour l'ensemble des bénéficiaires des prestations médicales et sociales visées.

24. 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 qu'irrecevable et/ou mal fondée.

25. Dans ses observations en réplique, le réclamant, affirme, au sujet de l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable qu'il a bien indiqué les motifs spécifiques justifiant la nécessité d'ordonner le sursis.

26. Au sujet de la question d'irrecevabilité de sa doléance contre la mesure visant le capital décès / invalidité, il affirme que les arguments du Secrétaire Général seraient plutôt confus sur ce point. Pour lui, l'on ne peut soutenir qu'un agent ne pourrait pas contester la baisse de la prime décès à moins d'être décédé. Par ailleurs, si ses ayants droit devaient faire une réclamation administrative, ou un recours devant le Tribunal, en cas de litige après son décès éventuel, ils risqueraient d'être hors délai par rapport à l'annonce de la mesure générale en novembre 2016. Même si leur action hypothétique était recevable, ils ne pourraient pas contester les mesures de manière efficace.

27. Quant à l'importance immédiate du sursis, le réclamant soutient que s'il meurt entre le 1er janvier et la saisine du Tribunal sur le fond – pendant une période où il n'aura pas encore déposé son recours – il n'est pas clair que ses ayants droit pourraient récupérer sa réclamation ou en soumettre une nouvelle et cela à cause des délais. Pour lui, il y aurait un certain flou juridique et une imprévisibilité en la matière et, de ce fait, ses ayants droits n'auraient pas, en tout état de cause, un recours effectif.

28. Pour répondre au Secrétaire Général sur l'allégation d'*actio popularis*, le réclamant affirme que rien ne l'empêche de se plaindre d'une mesure générale qui est insupportable en soi.

29. Quant à l'allégation de conséquences préjudiciables pour les bénéficiaires des prestations, il note, plus particulièrement en ce qui concerne la requête en sursis, que s'il y a maintenant urgence à ordonner le sursis afin de maintenir le statu quo, cette situation résulte entièrement de la passivité de l'Administration, car celle-ci a annoncé fin novembre des mesures qui auraient pu être décidées et publiées bien avant. L'Administration se serait donc placée elle-même dans cette situation et aurait créé l'urgence qui justifie la demande de sursis.

30. Compte tenu de ce qui précède, le réclamant maintient sa demande de sursis à l'exécution en ce qu'elle concerne uniquement la mesure litigieuse consistant à réduire de moitié le capital décès / invalidité.

31. Le Président prend note de ce que le réclamant maintient seulement une partie de sa requête en sursis.

32. En ce qui concerne l'examen de cette partie, le Président constate tout d'abord, au sujet de l'exception d'irrecevabilité de la requête en sursis, soulevée par le Secrétaire Général, que les arguments avancés par celui-ci au sujet du défaut d'existence d'un intérêt direct et actuel dans le chef du réclamant relèvent, comme d'ailleurs le reconnaît le Secrétaire Général lui-même, du fond du contentieux. Cependant, à la différence de ce que pense le Secrétaire Général, le Président estime que ces arguments ne peuvent pas être pris en considération dans le contexte spécifique de la requête en sursis.

33. Il en va de même de l'argument visant l'*actio popularis*.

34. Dès lors, l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

35. Au sujet du bien-fondé de la requête en sursis, le Président note 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).

36. Le Président rappelle qu'il ne saurait être point 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). En l'espèce, le Président constate que le réclamant n'a pas établi, dans son chef, l'existence d'un préjudice « grave et difficilement réparable » (article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel). En effet, les arguments qu'il soumet pour demander le sursis à exécution visent des aspects financiers qui peuvent être remédiés si le réclamant a gain de cause sur le fond du contentieux. De surcroît, ces arguments sont d'une telle nature qu'ils ne prouvent pas l'existence d'un grave préjudice difficilement réparable et cela vaut aussi pour les cas où il faudrait malencontreusement faire application de la clause invalidité / décès avant que le contentieux ne soit tranché au fond.

37. Le Président arrive à cette conclusion sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les arguments avancés par le Secrétaire Général visant les prétendues conséquences préjudiciables, pour l'ensemble des bénéficiaires des prestations, d'une éventuelle suspension de la mesure litigieuse.

38. Le Président rappelle 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 n'est pas le cas dans la présente affaire, il n'y a pas lieu d'accorder le sursis demandé.

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,

NOUS, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Constatons

- la partie de la requête en sursis concernant l'assurance « complémentaire facultative » du conjoint est retirée ;

Décidons

- le restant de la requête en sursis présentée par M. Brannan est rejeté.

Ainsi fait et ordonné à Kifissia (Grèce), le 20 décembre 2016.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. ROZAKIS