

CONSEIL DE L'EUROPE ——— —————COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n^{os} 231-238/1997 (Klaus FUCHS et autres c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Carlo RUSSO, Président,
M. Kåre HAUGE,
M. José da CRUZ RODRIGUES, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier, et de
Mme Claudia WESTERDIEK, Greffière Suppléante,

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

PROCÉDURE

1. Le Tribunal est saisi des recours présentés par :
 - M. Klaus FUCHS, recours n° 231/1997, introduit le 17 avril et enregistré le 18 avril 1997, et recours n° 234/1997, introduit le 12 juin et enregistré le 13 juin 1997 ;
 - Mme Monique BECRET, recours n° 232/1997, introduit le 15 mai et enregistré le 21 mai 1997, et recours n° 235/1997, introduit le 12 juin et enregistré le 13 juin 1997 ;
 - M. Paul GELEFF, recours n° 233/1997, introduit le 30 mai et enregistré le 2 juin 1997, et recours n° 236/1997, introduit le 12 juin et enregistré le 13 juin 1997 ;
 - M. Jean-Marie FRITSCH, recours n° 237/1997, introduit le 27 juin et enregistré le 2 juillet 1997 ;
 - M. François THOUVENIN, recours n° 238/1997, introduit le 30 juin et enregistré le 2 juillet 1997.
2. Le 30 mai 1997, le représentant des requérants, Professeur D. RUZIE, Professeur à l'Université de Paris V, a déposé un mémoire ampliatif dans les recours n^{os} 231-233/1997. Le 24 juin 1997, il a fait parvenir le mémoire ampliatif concernant les n^{os} 234-236/1997.

Le mémoire ampliatif dans les recours n° 237/1997 et 238/1997 a été soumis le 4 juillet 1997.

3. Le 18 juillet 1997, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant les recours. Des observations complémentaires ont été déposées le 28 août 1997, par le conseil des requérants.

4. L'audience publique a eu lieu dans le Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 20 octobre 1997. Les requérants étaient représentés par le Professeur D. RUZIE, et le Secrétaire Général par M. R. LAMPONI, Chef du Service du Conseiller Juridique à la Division des Affaires juridiques, assisté de M. T. MARKERT, Administrateur Principal à la même Direction.

EN FAIT

A. Les circonstances de l'espèce

5. M. K. Fuchs, Mme M. Bécret, M. J.-M. Fritsch et M. F. Thouvenin sont des agents permanents de catégories A, B, C et L du Conseil de l'Europe. M. Géleff est un agent retraité de cette Organisation.

Leurs recours portent sur les modalités de l'ajustement annuel des rémunérations et des pensions en 1997.

6. Lors de la 584^{ème} réunion des Délégués en février 1997, le Comité des Ministres a approuvé les recommandations figurant au paragraphe 6.4 du 72^{ème} Rapport du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR), concernant l'ajustement des rémunérations des agents des Organisations coordonnées. Compte tenu, en particulier, du paragraphe 6.4 du 72^{ème} Rapport, il a approuvé, avec effet au 16 mars 1997, les barèmes des traitements résultant de l'application des indices d'ajustement joints au 72^{ème} Rapport. Quant aux pensions, le Comité des Ministres a noté qu'en application du 150^{ème} Rapport du Comité des experts budgétaires des Gouvernements (CCG) en date du 4 avril 1978, elles seraient ajustées dans les mêmes proportions et à la même date que les traitements des agents. A la suite, il a adopté la Résolution (97) 3 sur la mise à jour du Règlement concernant les traitements et indemnités des agents.

7. Les bulletins de salaire ou de pension pour les mois de janvier et février 1997 ont fait apparaître que l'ajustement annuel des rémunérations du personnel du Conseil de l'Europe n'avait pas pris effet au 1^{er} janvier 1997.

8. Le 24 février 1997, M. Fuchs a adressé un mémorandum au Secrétaire Général, lui demandant formellement le paiement de la différence entre les traitements qui lui avaient été versés pour les mois de janvier et février 1997, et les montants qui lui seraient dus en application de l'ajustement au 1^{er} janvier 1997. Mme Bécret et M. Géleff ont procédé pareillement. Contre les décisions rejetant leurs demandes, ils ont introduit, les 17 mars, 21 mars et 10 avril 1997, leurs réclamations administratives respectives.

Le 16 avril 1997, le Directeur de l'Administration a rejeté, au nom du Secrétaire Général, les réclamations présentées par M. Fuchs et par Mme Bécret. La réclamation présentée par M. Géleff a été rejetée le 12 mai 1997.

Ces décisions de rejet constituent les actes attaqués par leurs recours n^{os} 231-233/1997.

9. Les bulletins de rappel de salaire pour le mois de mars 1997 et les bulletins de pension pour le mois d'avril 1997, qui comportaient un rappel, ont de nouveau fait apparaître que l'ajustement des rémunérations du personnel n'avait pas été pris en compte pour le 1^{er} janvier 1997, mais seulement avec la prise d'effet le 16 mars 1997.

10. Les requérants ont formé des réclamations administratives et ont demandé au Secrétaire Général l'annulation des bulletins de salaire de rappel du mois de mars 1997 et du bulletin de pension d'avril 1997, comportant un rappel, et de les remplacer par des bulletins comportant le paiement des sommes correspondant à un ajustement à partir du 1^{er} janvier 1997. Les réclamations de M. Fuchs et Mme Bécret, et de M. Fritsch et M. Thouvenin étaient datées respectivement du 11 et du 17 avril 1997, celle de M. Géleff était datée du 5 mai 1997.

11. Par mémorandum en date du 12 et du 14 mai 1997 ainsi que du 21 mai 1997 respectivement, le Directeur de l'Administration a informé les requérants de la décision du Secrétaire Général de rejeter leurs réclamations.

B. La procédure de fixation des rémunérations

12. Les agents du Conseil de l'Europe ont droit à une rémunération conformément à l'article 41 du Statut des agents et au Règlement concernant les traitements et indemnités des agents (Annexe IV au Statut).

13. Le Conseil de l'Europe étant une des Organisations coordonnées, le Comité des Ministres prend ses décisions en matière de rémunérations sur la base des recommandations du Comité de coordination sur les rémunérations. Dans ses rapports, le CCR définit la procédure d'ajustement des rémunérations des agents au sein des Organisations coordonnées, conformément à la Réglementation relative au système de la coordination. Dans un processus de consultation tripartite, le Comité des Représentants des Secrétaires Généraux (CRSG) et le Comité des Représentants du Personnel (CRP) peuvent communiquer leurs positions et propositions.

14. En septembre 1993 le Comité des Ministres, lors de sa 497^{ème} réunion, a adopté le 22^{ème} Rapport du CCR, contenant une révision générale des rémunérations des agents des Organisations coordonnées. Le 22^{ème} Rapport du CCR prévoit une procédure d'ajustement des rémunérations (reproduite à l'Annexe 1 de ce Rapport) pour la période du 1^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1997.

En ce qui concerne l'environnement de cette révision, le 22^{ème} Rapport indique la situation économique, sociale et budgétaire dans la plupart des pays Membres, imposant de sévères réductions des dépenses publiques, les transformations des missions et des programmes de travail de la plupart des Organisations coordonnées, les mutations politiques et économiques sur la scène internationale et les préoccupations des agents quant à la stabilité de leur situation (paragraphe 2 du Rapport). Dans son Rapport (paragraphe 3), le CCR explique ensuite qu'il était généralement admis qu'un des objectifs importants de l'exercice devait être la simplification de la procédure d'ajustement des rémunérations. D'autres objectifs devaient être le remplacement des éléments qui, dans la méthode précédente, entraînaient de brusques variations des barèmes de salaires, ou, pour des raisons de gestion budgétaire, la modification de la date de l'année salariale. De même, il était généralement admis, que les difficultés

budgétaires rencontrées par les pays Membres et les organisations étaient réelles et devaient être prises en compte en tant que de besoin. Le Rapport fait aussi état du fait que le degré d'accord était moindre sur la nécessité d'introduire la notion de faisabilité budgétaire dans la procédure d'ajustement des rémunérations.

15. L'article 2 de l'Annexe 1 du 22^{ème} Rapport stipule que les barèmes de rémunérations en vigueur au 31 décembre de l'année précédente dans chaque pays sont en règle générale ajustés annuellement au 1^{er} janvier. Si certaines conditions sont remplies, des ajustements intermédiaires sont effectués au 1^{er} juillet (article 11) ou des ajustements exceptionnels à tout moment (article 12).

16. L'article 13 (« Clause de sauvegarde en cas de circonstances exceptionnelles ») constitue la seule disposition du chapitre 6 (« Faisabilité budgétaire ») de l'Annexe 1.

L'article 13 par. 1, première phrase, prévoit dans sa version française :

« 1. En cas de circonstances exceptionnelles, ... afin de tenir compte de contraintes budgétaires exceptionnelles dans les Organisations coordonnées (faisant suite, par exemple, à une réduction significative de l'évolution tendancielle du PIB dans n'importe lequel des pays de référence), le CCR peut proposer aux Conseils, par dérogation à l'article 2, que la mise en vigueur totale ou partielle de cette hausse des barèmes soit reportée à une date postérieure à la date normale d'ajustement. »

La version anglaise, quant à elle, dispose que :

"In the event of exceptional circumstances, ... in order to take account of exceptional budgetary constraints within Coordinated Organisations (e.g. arising from a significant reduction in the underlying trend of growth of the GDP in any of the reference countries) the CCR may propose to Councils, notwithstanding Article 2, that the application of the increase in scales be implemented in whole or in part from the normal implementation date or a later date."

Selon la seconde phrase de l'article 13 par. 1 précité, les barèmes ajustés intégralement devront être appliqués au cours de la période de 12 mois suivant la date normale des ajustements annuels. »

Selon les paragraphes 2 et 3 de l'article 13, une telle proposition expose les motifs qui, de l'avis du CCR, justifient une dérogation à la procédure d'ajustement normale ; et le CCR s'engage à ne pas invoquer cet article à moins qu'il y ait un consensus et seulement si les circonstances exigent une telle mesure exceptionnelle.

17. Le 2 décembre 1996, le CCR a adopté son 72^{ème} Rapport, portant sur l'ajustement annuel des rémunérations du personnel des Organisations coordonnées au 1^{er} janvier 1997.

18. Dans ce Rapport, le CCR adhère à l'esprit de la proposition du CRSG visant à invoquer la clause de sauvegarde (paragraphe 5.1.1). Prenant acte des déclarations du CRSG et d'autres informations, le CCR conclut à « l'existence de contraintes budgétaires exceptionnelles dans les Organisations coordonnées au sens de l'article 13.1 de la procédure d'ajustement, les contraintes ayant des répercussions techniques variant d'une organisation à l'autre ».

Il estime que « ces contraintes sont dues en partie à certains éléments spécifiques mais également plus généralement aux politiques d'assainissement des finances publiques des pays Membres des Organisations coordonnées et à l'évolution tendancielle du PIB des pays de

référence » (paragraphes 5.1.2 et 5.1.3, le dernier inclut un tableau montrant la croissance réelle du PIB dans les sept pays de référence).

Le paragraphe 5.1.4 est ainsi libellé :

« Dans ces conditions, et sur la base des avis juridiques, le CCR est en mesure de reconnaître que des mesures relatives à la faisabilité budgétaire sont requises et propose par conséquent de soumettre aux Conseils une recommandation modulée concernant l'application de l'ajustement des rémunérations au 1^{er} janvier 1997, laissant à la discrétion des Conseils à la lumière des contraintes budgétaires de chaque Organisation le soin de décider la clause de sauvegarde relative à la faisabilité budgétaire, le cas échéant, et de décider de ses modalités d'application, à condition que l'ajustement soit intégralement mis en œuvre le 31 décembre 1997. »

19. Enfin, le Rapport contient la recommandation suivante :

« 6.4 Recommande aux Conseils, en vue de permettre d'adapter le paiement de l'ajustement annuel en fonction des ressources dont dispose chaque Organisation, tout en garantissant que l'ajustement ultérieur des rémunérations au 1^{er} janvier 1998 sera appliqué sur la base des barèmes communs aux Organisations coordonnées :

- a) d'approuver, sous réserve de l'alinéa b) ci-dessous, les barèmes des traitements au 1^{er} janvier 1997 qui résultent de l'application des indices d'ajustement indiqués à l'annexe 2, colonne 2 ... ;
- b) de décider, en cas de contraintes budgétaires exceptionnelles dans leur Organisation, de reporter dans cette Organisation en totalité ou en partie, l'application des barèmes de traitements mentionnés à l'alinéa a) et l'ajustement des indemnités fixées en pourcentage des salaires de base à une date postérieure au 1^{er} janvier 1997, étant entendu que les barèmes et les indemnités seront intégralement appliqués le 31 décembre 1997 au plus tard ;
- c) d'approuver et d'appliquer, à compter du 1^{er} janvier 1997, les montants des indemnités fixées en valeur absolue, ajustés conformément à la procédure figurant à l'annexe 6 ;
- d) de noter qu'en application du 150^{ème} Rapport du Comité des experts budgétaires des Gouvernements (CCG) en date du 4 avril 1978 ..., les pensions seront ajustées dans les mêmes proportions et à la même date que les traitements des agents par rapport auxquels elles sont calculées ;
- e) de noter que, conformément à l'interprétation qui a été donnée au paragraphe 3 du 34^{ème} Rapport du CCG en date du 25 octobre 1965 ... lors de la 77^{ème} session qui s'est tenue le 29 juin 1966 ..., les traitements du personnel auxiliaire employé dans les Organisations coordonnées concernées seront ajustés dans les mêmes proportions que celles du personnel permanent. »

EN DROIT

20. Les requérants ont exercé leurs recours respectifs contre les décisions du Secrétaire Général rejetant leurs réclamations administratives qui concernaient le non-paiement de l'ajustement pour la période du 1^{er} janvier au 15 mars 1997. Ils demandent l'annulation des décisions attaquées, des intérêts moratoires pour le préjudice subi du fait du retard dans le paiement des sommes dues et le remboursement des frais occasionnés par les recours, le cas échéant, en application de l'article 11 par. 3 du Statut du Tribunal.

21. Ils expliquent d'emblée que les huit recours, présentés en trois étapes, sont dirigés contre deux séries de décisions. M. Fuchs, Mme Bécret et M. Géleff entendaient attaquer, dans un

premier temps, la non-augmentation des rémunérations et des pensions au 1^{er} janvier 1997, et ensuite, puisque le Secrétaire Général n'avait pas pris en compte leurs réclamations administratives, ils se sont opposés, ainsi que MM. Fritsch et Thouvenin, à la fixation du rappel d'augmentation au 16 mars et non au 1^{er} janvier 1997.

22. Etant donné la connexité des huit recours, le Tribunal Administratif décide leur jonction, en application de l'article 14 de son Règlement intérieur.

23. Les requérants s'estiment fondés à déférer les décisions prises au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe sur tous les chefs qui leur font grief et, notamment, pour violation des dispositions statutaires et réglementaires applicables au personnel de l'Organisation, y compris le Règlement de Pensions, et pour méconnaissance des principes généraux du droit.

24. Les requérants soutiennent que le refus du Secrétaire Général d'octroyer l'augmentation prévue à la date du 1^{er} janvier 1997 et sa décision de n'accorder l'augmentation qu'à compter du 16 mars 1997 sont illégaux en tant qu'ils s'appuient sur une décision des Délégués des Ministres elle-même illégale. Se référant à la jurisprudence de la Commission de Recours, notamment la sentence du 15 mai 1985 relative aux recours n° 101-113/1984, ils soutiennent que le Secrétaire Général aurait dû refuser de donner exécution à une telle décision illégale.

25. Selon les requérants, la décision des Délégués des Ministres viole l'article 13 de l'Annexe 1 du 22^{ème} Rapport du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR), en tant qu'elle méconnaît les règles d'interprétation en droit international public qui, dégagées par la Convention de Vienne sur le droit des traités, s'appliquent également aux dispositions réglementaires des Organisations Internationales. Or, aucune de ces règles ne permet de fonder une application « modulée » de la clause de faisabilité.

S'agissant des agents retraités du Conseil de l'Europe, ce refus d'augmentation au 1^{er} janvier 1997 viole aussi l'article 51, en combinaison avec les articles 3, 10 et 33, du Règlement de pensions.

26. En ce qui concerne la méconnaissance des principes généraux du droit, les requérants critiquent en premier lieu l'absence de motivation de la décision des Délégués des Ministres adoptée lors de leur 584^{ème} réunion. La seule référence au paragraphe 6.4 b) du 72^{ème} Rapport du CCR, qui évoque des « contraintes budgétaires exceptionnelles dans leur Organisation », ne constituerait pas une motivation adéquate.

27. De plus, les requérants relèvent qu'en l'espèce, en donnant à l'article 13 du 22^{ème} Rapport une interprétation qui n'avait pas été voulue au moment de son adoption, le Comité des représentants des Secrétaires Généraux (CRSG) manquait à l'obligation de bonne foi à l'égard du Comité des représentants du Personnel (CRP). Les requérants proposent, comme moyen de preuve, les positions adoptées tant par le CRSG que par le CCR en février et en avril 1997, à l'occasion de la préparation de la révision générale d'ajustement des rémunérations, à savoir la modification du texte de la clause de faisabilité.

28. En troisième lieu, les requérants se plaignent d'un manquement au principe de la confiance légitime du fait de l'application de l'article 13 relatif à la faisabilité budgétaire dans un sens différent de celui qui avait été exposé au CRP dans le cadre de la coordination. Selon eux, ils étaient en droit de s'attendre à être placés dans la même situation que les autres agents des Organisations coordonnées s'agissant de la mise en œuvre d'un principe (la faisabilité

budgétaire) applicable à toutes les Organisations.

29. En quatrième lieu, les requérants arguent d'un détournement de procédure de la part des Délégués des Ministres, lors de leur 584^{ème} réunion : les Délégués auraient pris prétexte de la recommandation du CCR pour réaliser des économies budgétaires au détriment des agents et des retraités de l'Organisation.

En effet, le projet de budget pour 1997, établi en octobre 1996, faisait une provision pour couvrir un ajustement des rémunérations de 2,3%, appliqué à compter du 1^{er} janvier 1997 sur la base du taux d'inflation du pays hôte pour la période de référence. Les requérants soutiennent que, par la suite, les Délégués des Ministres ont entendu retenir, à titre définitif, cette évaluation provisoire et, en fixant au 16 mars 1997 le point de départ de l'ajustement de 2,8%, au lieu du 1^{er} janvier 1997, ils ont pratiquement décidé un ajustement de 2,3% sur l'ensemble de l'année 1997.

Or, à aucun moment, les autorités budgétaires compétentes au sein de l'Organisation n'ont invoqué des conditions matérielles justifiant le recours à la clause de faisabilité budgétaire. Le Secrétaire Général, quant à lui, avait reconnu, en décembre 1996, que le Conseil de l'Europe n'était pas confronté à des contraintes budgétaires exceptionnelles et que la somme non-provisionnée pourrait être trouvée à l'intérieur du budget 1997. Les requérants relèvent que c'était la pratique suivie par le passé.

30. S'appuyant sur la position du Secrétaire Général en décembre 1996, les requérants soulèvent, enfin, l'exception d'estoppel.

31. Le Secrétaire Général soutient que les recours n° 234-236/1997 sont irrecevables pour identité d'objet avec les recours n° 231-233/1997. De toute manière, il juge que tous les recours ne sont pas fondés.

32. Le Secrétaire Général fait remarquer qu'il était obligé de donner exécution à la décision prise par le Comité des Ministres en vertu de l'article 16 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 41 du Statut du Personnel.

33. Le Secrétaire Général est de l'avis que tant la recommandation du CCR que la décision du Comité des Ministres étaient conformes aux textes applicables et aux principes généraux du droit, et qu'il n'y a aucune raison d'annuler ses décisions prises en exécution de la décision du Comité des Ministres.

34. Selon le Secrétaire Général, la clause de faisabilité budgétaire, prévue à l'article 13 de l'Annexe 1 du 22^{ème} Rapport, peut être appliquée d'une façon modulée pour tenir compte des difficultés budgétaires spécifiques à certaines Organisations. Aucun des arguments invoqués par les requérants ne lui paraît concluant.

35. De plus, le Secrétaire Général affirme qu'au paragraphe 5 de son 72^{ème} Rapport, le CCR a amplement motivé sa recommandation d'une application modulée de l'ajustement des rémunérations.

36. Quant à la décision du Comité des Ministres, le Secrétaire Général note en particulier que, dans la pratique de cet organe, les décisions ne s'accompagnent pas toujours d'un préambule ou d'une motivation *in extenso*. Or, le Comité des Ministres prendrait soin

d'indiquer la base sur laquelle une décision est prise. Dans le cas d'espèce, référence était faite dans le texte de la décision au paragraphe pertinent du 72^{ème} Rapport du CCR, contenant ses recommandations. Le Comité des Ministres faisait donc siennes les motivations du CCR, notamment les paragraphes 5.1.3 et 5.1.4 de ce Rapport.

37. Le Secrétaire Général maintient aussi qu'en présence d'une clause de faisabilité budgétaire qui admet le principe du report des ajustements, les agents ne pouvaient pas avoir la confiance légitime de percevoir leur ajustement à partir du 1^{er} janvier 1997.

38. Le Secrétaire Général conteste l'affirmation des requérants que le Comité des Ministres aurait commis un détournement de procédure. Selon lui, la décision du Comité des Ministres doit être appréciée dans le contexte politique et économique dans lequel elle a été prise.

A cet égard, il fait référence à l'élargissement du nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier à l'adhésion de la Fédération de Russie, et à l'augmentation notable des activités de l'Organisation. Il en résulterait une augmentation constante des ressources qui devraient être investies pour l'accomplissement de ces activités. En 1997, comme le précise le Secrétaire Général, les ressources allouées aux programmes de coopération n'étaient pas suffisantes, et il a fallu faire appel à des contributions exceptionnelles de la Communauté européenne pour des programmes spécifiques. Il conclut qu'en fonction des ressources disponibles en 1997, le Comité des Ministres n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation lorsqu'il a constaté qu'il existait au Conseil de l'Europe des contraintes budgétaires, et que ces contraintes étaient exceptionnelles, puisqu'elles trouvaient leur origine dans l'élargissement sans précédent de l'Organisation.

39. De plus, le Secrétaire Général est d'avis qu'en présence d'une décision du Comité des Ministres, l'on ne saurait lui opposer le principe d'estoppel du fait des positions qu'il aurait pu prendre avant cette décision.

40. Le Secrétaire Général relève en outre qu'il n'y a aucune raison juridique d'accorder aux requérants des intérêts moratoires.

41. Enfin, il considère que les requérants n'ont pas justifié l'application de l'article 11 par. 3 du Statut du Tribunal, portant sur le remboursement des frais en cas de rejet d'un recours.

42. Le Tribunal note que les recours visent des mesures individuelles prises par le Secrétaire Général en application de la décision du Comité des Ministres relative à l'ajustement des rémunérations des agents et des pensions des retraités du Conseil de l'Europe.

43. La compétence du Tribunal pour se prononcer sur une décision ou mesure du Secrétaire Général dans un cas où, comme en l'espèce, le Secrétaire Général s'était trouvé dans l'obligation d'exécuter une décision du Comité des Ministres sans avoir la possibilité de contester cette décision, a été reconnue «du fait que le système de contentieux de notre Organisation prévoit uniquement des recours dirigés contre le Secrétaire Général» (voir CRCE n^{os} 101-113/1984, sentence du 15 mai 1985, Stevens et autres c/ Secrétaire Général ; n^{os} 118-128/1985, sentence du 30 avril 1986, Jeannin et autres c/ Secrétaire Général ; n^o 133-145/1986, sentence du 3 août 1987, Ausems et autres c/ Secrétaire Général ; n^o 154/1989 et n^o 155/1989, sentences du 21 septembre 1989, Canales et Andrei c/ Secrétaire Général ; TACE n^o 191/1994, sentence du 25 novembre 1994, Eissen c/ Secrétaire Général, et TACE n^{os} 182-185/1994, sentence du 26 janvier 1996, Auer et autres c/ Secrétaire Général).

44. Le fond du présent litige concerne l'ajustement des rémunérations des agents et des pensions des retraités du Conseil de l'Europe.

45. Vu sa décision sur la jonction des recours (voir paragraphe 22 ci-dessus), le Tribunal ne juge pas nécessaire d'examiner l'exception d'irrecevabilité des recours n^{os} 234-236/1997, soulevée par le Secrétaire Général.

46. Le Tribunal rappelle que l'ajustement des rémunérations exige la prise en compte de nombreux paramètres de nature politique, juridique et économique. Pareille matière est, à l'évidence, du ressort 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 la matière.

Toutefois, le juge administratif international saisi de questions portant sur l'application d'une méthode d'ajustement des rémunérations se doit de contrôler non seulement si les règles arrêtées ont été correctement appliquées, mais également si les principes généraux du droit qui s'imposent dans l'ordre juridique des Organisations Internationales ont été respectés (CRCE, N^o 133-145/1986, sentence précitée, par. 77-78 ; n^{os} 163-164/1990, sentence précitée, par. 43-45, et TACE n^{os} 182-185/1994, sentence précitée, par. 56).

47. Les requérants, respectivement, attaquent l'ajustement annuel de leurs rémunérations ou pension en 1997, en application de la procédure prévue par le 22^{ème} Rapport du CCR. Le 22^{ème} Rapport, adopté par le Comité des Ministres en septembre 1993, prévoit une procédure d'ajustement pour la période du 1^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1997. S'appuyant sur une recommandation du CCR dans son 72^{ème} Rapport, le Comité des Ministres, lors de la 584^{ème} session des Délégués en février 1997, a approuvé des ajustements annuels avec effet au 16 mars au lieu du 1^{er} janvier 1997, la date normale de l'ajustement annuel.

48. Quant au premier moyen des requérants, à savoir la méconnaissance de l'article 13 par. 1 de l'Annexe 1 au 22^{ème} Rapport, le Tribunal note que les thèses présentées par les parties portent d'abord sur l'interprétation de cette clause de sauvegarde. D'après les requérants, la clause ne peut être appliquée de manière différenciée selon la situation budgétaire des Organisations.

49. Le Tribunal rappelle que, même s'il s'agit de réglementations internes du Conseil de l'Europe, il y a lieu pour lui de s'inspirer des articles 31 à 33 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités qui énoncent pour l'essentiel des règles de droit international communément admises, auxquelles la Cour européenne des Droits de l'Homme a recouru dans sa jurisprudence (voir Cour eur. D.H., arrêt Golder c. Royaume Uni du 21 février 1975, série A n^o 18, p. 14, par. 29 ; TACE, n^o 226/1996 du 24 avril 1997, Zimmermann c/ Secrétaire Général, par. 24).

La « règle générale d'interprétation », telle qu'elle figure à l'article 31, par. 1 de cette Convention, se lit ainsi :

« Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »

50. Le texte de l'article 13 par. 1 constitue le premier des éléments invoqués par les requérants qui s'opposent à son application « modulée ».

51. Le Tribunal admet que, dans la version française, le membre de phrase « contraintes budgétaires exceptionnelles dans les Organisations coordonnées », que les requérants ont cité à l'appui de leur thèse, semble viser la situation financière de l'ensemble des Organisations coordonnées. Or, les termes précités, lus dans leur contexte, n'offrent pas une entière clarté. Dans la version anglaise, les termes "exceptional budgetary constraints within Coordinated Organisations" ne corroborent pas l'analyse proposée par les requérants (voir également TAOCDE, jugement N° 24/25 du 25 juin 1997, Billaud/Bessoles c/ Secrétaire Général).

Le fait que l'article 13 par. 1, première phrase, invoque le pouvoir du CCR de proposer « aux Conseils » ("to Councils" dans la version anglaise) ne paraît pas non plus probant. A cet égard, le Tribunal note que, comme en l'espèce, la proposition d'application de la clause de sauvegarde fait partie du texte intégral de la recommandation du 72^{ème} Rapport du CCR et s'adresse en effet à tous les Conseils des Organisations coordonnées.

52. Le Tribunal estime, en outre, qu'aucune des dispositions de l'Annexe 1 ne limite le pouvoir du CCR de recueillir les informations et propositions nécessaires pour former son opinion sur l'application de la clause de sauvegarde.

53. Un deuxième aspect tient, selon les requérants, au but de l'institution en cause qui serait d'aboutir à une situation comparable dans toutes les Organisations coordonnées.

D'après le Secrétaire Général, le but de cette clause est de permettre aux Organisations coordonnées de faire face aux contraintes exceptionnelles où elles se présentent. Il serait contradictoire d'exiger, dans chaque cas, que les contraintes budgétaires soient à la fois exceptionnelles et généralisées à toutes les Organisations.

54. Le Tribunal observe que la clause de sauvegarde en cas de circonstances exceptionnelles de l'article 13, par. 1, qui s'inscrit dans le cadre de la « faisabilité budgétaire », énonce une dérogation à la règle d'un ajustement annuel au 1^{er} janvier, prévu à l'article 2 de l'Annexe 1. En cas de contraintes budgétaires exceptionnelles, elle permet au CCR de proposer que la mise en vigueur totale ou partielle d'une hausse des barèmes soit reportée à une date postérieure à la date normale d'ajustement, au plus tard le 31 décembre de l'année courante. Les limites que s'impose le CCR (paragraphe 3 de l'article 13) confirment le caractère exceptionnel de cette mesure.

55. La clause de sauvegarde est ainsi un certain élément de flexibilité dans le cadre d'une méthode d'ajustement salarial qui est généralement régie par des critères objectifs. Les différences d'ajustement annuel au sein de la coordination qui résultent d'une application « modulée » de la clause sont de nature temporaire et n'entraînent pas de conséquences pour des ajustements annuels ultérieurs.

56. Or, dans ces circonstances et étant donné la diversité des Organisations coordonnées et notamment de leur situation budgétaire, le Tribunal ne peut souscrire à la thèse des requérants que seule une application uniforme de la clause de sauvegarde en cas de contraintes budgétaires exceptionnelles dans toutes les Organisations coordonnées est permise.

57. Enfin, ni les travaux préparatoires ni la pratique ultérieure des organes compétents n'étaient l'interprétation défendue par les requérants (voir TAOCDE, jugement N° 24/25, précité).

58. Quant à la situation des agents retraités du Conseil de l'Europe, le Tribunal ne saurait aboutir à une conclusion différente.

En effet, les pensions sont calculées en fonction du traitement mensuel de base de l'agent, selon les barèmes en vigueur dans les Organisations coordonnées (articles 3, 10 et 33 du Règlement de pensions). En application du 150^{ème} Rapport du CCG, les pensions sont ajustées dans les mêmes proportions et à la même date que les traitements des agents en fonction. Le Règlement de pension même reconnaît la simultanéité des ajustements des traitements et des pensions (article 36 par. 1). L'article 51 du Règlement de pensions, portant sur des mesures de coordination, ne saurait cependant s'interpréter comme exigeant la simultanéité des ajustements des pensions dans toutes les Organisations coordonnées ; il s'agit plus généralement d'une coordination afin d'assurer l'application uniforme des dispositions du Règlement (voir aussi TAOCDE, jugement N° 24/25, précité).

59. Ces différentes considérations amènent le Tribunal à conclure qu'une application « modulée » de la clause de sauvegarde, en tant que telle, n'est pas contraire aux dispositions réglementaires en la matière.

60. Dans ces conditions, une telle mesure ne porte non plus atteinte au principe de la bonne foi. Les ajustements annuels n'interviennent pas automatiquement, mais sont décidés par le Comité des Ministres sur la base des recommandations du CCR. Or, on ne saurait relever dans les engagements assumés par le Conseil de l'Europe, et dans la pratique suivie, des éléments qui puissent suggérer que des espérances légitimes aient été suscitées auprès des intéressés en la matière.

61. Les actes attaqués ne sont, à cet égard, pas entachés d'illégalité.

62. Les requérants se plaignent de surcroît de l'absence de motivation adéquate de la décision des Délégués des Ministres. Le Secrétaire Général repousse cette affirmation.

63. Le Tribunal rappelle que motiver de façon suffisante un acte administratif est une exigence dont le respect contribue à assurer, en matière de gestion du personnel, la transparence indispensable (CRCE, n° 151/1988, sentence Bohner c/ Secrétaire Général du 1 décembre 1988, par. 28 ; n° 186/1994, sentence Bouillon c/ Secrétaire Général du 24 février 1994, par. 35 ; n° 194/1994, sentence Fernandez-Galiano c/ Secrétaire Général du 5 avril 1995, par. 24).

64. Le principe de la motivation constitue ainsi l'un des moyens de préserver la confiance dans l'administration. Dans sa sentence Auer et autres c/ Secrétaire Général du 26 janvier 1996, le Tribunal a précisé que l'ajustement des rémunérations des agents du Conseil de l'Europe revêt un caractère fort complexe et technique, et que le système à adopter dans cet important domaine devrait également satisfaire, à un haut degré, l'exigence de transparence permettant d'éviter tout risque de soupçon ou de méfiance qui ne pourrait que porter atteinte au climat de compréhension mutuelle et de pleine coopération qui sont nécessaires dans une Organisation Internationale comme le Conseil de l'Europe (n°s 182-185/1994, par. 76).

65. Or, cela ne veut pas dire que les motifs d'un acte administratif doivent toujours être

fournis en des termes détaillés et exhaustifs. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de l'acte. Il faut, en outre, tenir compte notamment de la complexité des considérations en jeu et du processus décisionnel. C'est pourquoi la question de savoir s'il y avait un manquement à l'obligation de motivation ne peut s'analyser qu'à la lumière des circonstances de l'espèce.

66. Dans la présente affaire, comme l'a souligné le Secrétaire Général, référence était faite dans le texte de la décision du Comité des Ministres au paragraphe pertinent du 72^{ème} Rapport du CCR, contenant ses recommandations.

67. Les Délégués des Ministres ont ainsi indiqué la base juridique de leur décision. De plus, il en résulte implicitement qu'ils approuvaient les conclusions du CCR, exposées notamment dans les paragraphes 5.1.3 et 5.1.4 de son 72^{ème} Rapport. Renvoyer les agents de cette manière à la motivation donnée dans un autre document se justifie dans la mesure où ce Rapport, faisant l'objet d'une diffusion restreinte, est néanmoins accessible aux intéressés, du moins par le biais des représentants du personnel qui sont impliqués dans le processus de consultation tripartite. L'accessibilité des documents concernés n'a d'ailleurs pas prêté à controverse.

68. Or, les motifs avancés par le CCR ne regardent que « l'existence de contraintes budgétaires exceptionnelles dans les Organisations coordonnées au sens de l'article 13.1 de la procédure d'ajustement, les contraintes ayant des répercussions techniques variant d'une Organisation à l'autre ». En effet, avec sa recommandation modulée concernant l'application de l'ajustement des rémunérations au 1^{er} janvier 1997, le CCR entendait laisser « à la discrétion des Conseils à la lumière des contraintes budgétaires de chaque Organisation le soin de décider la clause de sauvegarde relative à la faisabilité budgétaire, le cas échéant, et de décider de ses modalités d'application, à condition que l'ajustement soit intégralement mis en œuvre le 31 décembre 1997 » (voir paragraphe ci-dessus).

69. En appliquant la clause de sauvegarde sur la base de la recommandation du CCR, il incombait donc aux Délégués des Ministres d'établir si la condition y énoncée, c'est-à-dire la présence « de contraintes budgétaires exceptionnelles dans leur Organisation », se trouvait remplie.

70. Dans ce contexte, il échet de relever que l'existence de difficultés budgétaires propres au Conseil de l'Europe est contestée par les requérants. Selon eux, il s'agit là d'un détournement de procédure de la part des Délégués des Ministres, qui, prenant prétexte de la recommandation du CCR, auraient voulu réaliser des économies budgétaires au détriment des agents et des retraités de l'Organisation.

D'après le Secrétaire Général, la décision du Comité des Ministres doit être appréciée dans le contexte politique et économique dans lequel elle a été prise, à savoir l'élargissement du nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier l'adhésion de la Fédération de Russie, et l'augmentation notable des activités de l'Organisation. Les ressources disponibles en 1997 auraient amené le Comité des Ministres à juger qu'il existait au Conseil de l'Europe des contraintes budgétaires, et que ces contraintes étaient exceptionnelles, puisqu'elles trouvaient leur origine dans l'élargissement, sans précédent, de l'Organisation.

71. Le Tribunal Administratif reconnaît, comme a été indiqué par le Secrétaire Général, que généralement le Comité des Ministres ne donne pas de motivations pour ses décisions. Dans le cas d'espèce, le Comité des Ministres a motivé sa décision en se référant correctement à la recommandation du CCR, contenue dans son 72^{ème} Rapport. Or, cette recommandation donnait

la possibilité d'une dérogation à la règle de l'ajustement au 1^{er} janvier, à condition que l'Organisation coordonnée concernée soit dans une situation de « contraintes budgétaires exceptionnelles ». Le Comité des Ministres aurait dû motiver sa décision en faisant explicitement référence à la situation budgétaire du Conseil de l'Europe. Une telle explication s'imposait d'autant plus que le Secrétaire Général avait dit, lors d'une réunion du Groupe de Rapporteurs sur les questions administratives et financières, le 29 novembre 1996, « que le montant non-provisionné actuellement est de l'ordre de 2,5 millions de francs » et que « [c]ette somme pourra être trouvée à l'intérieur du budget 1997 » (selon le carnet de bord du 11 décembre 1996, GR-AB(96)12). Eu égard notamment au caractère déterminant de cette évaluation pour le droit des agents à leur rémunération, et des agents retraités à leur pension, une précision explicite, ou même une motivation plus détaillée, s'imposait. Faute de toute indication, il apparaît difficile, pour les agents et pour le juge administratif, d'évaluer et de contrôler effectivement l'exercice qu'a fait le Comité des Ministres de son pouvoir d'appréciation en la matière.

72. A la lumière de ces considérations, le Tribunal estime que la décision des Délégués des Ministres, et, reposant sur celle-ci, les décisions individuelles du Secrétaire Général, sont entachées d'illégalité.

73. Quant à la demande des intérêts, le Tribunal rappelle que l'illégalité constatée est fondée sur un manquement à l'obligation de motivation. Dans ces conditions, la demande d'intérêts présentée par les requérants ne peut être retenue.

74. Les requérants sollicitent enfin le remboursement de leurs frais et dépens qu'ils chiffrent à 25 000 francs français. Tenant compte de la nature et de l'importance du litige, le Tribunal accorde la somme de 25 000 francs français.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Prononce la jonction des recours n° 231-238/1997 ;

Déclare les recours fondés ;

Annule les décisions individuelles par lesquelles le Secrétaire Général a appliqué aux agents en fonction et aux agents retraités la décision du Comité des Ministres relative à l'application de la clause de sauvegarde pour reporter l'ajustement annuel des rémunérations et des pensions au 16 mars 1997 ;

Rejette la demande d'intérêts ;

Décide que le Conseil de l'Europe remboursera aux requérants, pour les frais exposés par eux, un montant de 25 000 francs français.

Prononcé à Strasbourg, le 29 janvier 1998, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Greffier du

Le Président du

Tribunal Administratif

Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. RUSSO