

# CONSEIL DE L'EUROPE

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

## ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n° 589/2018 (Victor SOLOVEYCHIK  
c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. András BAKA, Président Suppléant,  
Mme Françoise TULKENS,  
M. Christos VASILOPOULOS, Juges,

assistés de :

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

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

### PROCÉDURE

1. Le requérant, M. Victor Soloveytchik, a introduit son recours le 2 avril 2018. Ce recours a été enregistré le 3 avril 2018 sous le n° 589/2018.
2. Le 18 mai 2018, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations sur le bien-fondé du recours. Le requérant a soumis un mémoire en réplique le 28 juin 2018.
3. L'audience publique a eu lieu le 25 septembre 2018 dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg. Le requérant a assuré lui-même sa défense. Le Secrétaire Général était représenté par Mme Sania Ivedi, juriste au sein de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public, assistée de M. Kevin Brown, juriste au sein de la même direction.

### EN FAIT

#### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Le requérant est agent permanent du Conseil de l'Europe depuis 1994. Il était en congé sans traitement du 1<sup>er</sup> septembre 2012 au 31 août 2017 et a repris son travail au sein de

l'Organisation le 1<sup>er</sup> septembre 2017. Pendant ses cinq années de congé sans traitement, il a travaillé pour la Commission européenne à Bruxelles en qualité d'agent permanent, au poste de directeur de la Qualité de la législation du service juridique de la Commission. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, le requérant est, à la suite de sa demande initiale du 29 mai 2017, en congé sans traitement pour convenance personnelle de la Commission européenne. En vertu du Statut des fonctionnaires applicable au personnel de l'Union européenne, tout agent peut rester en congé sans traitement pendant une période maximale de 12 ans.

5. En vertu des dispositions applicables au personnel de l'Union européenne, le droit à pension de retraite est uniquement acquis après plus de 10 ans de cotisations. Comme le requérant présentait uniquement cinq ans de cotisations au régime de pension de l'Union européenne, il devait, s'il démissionnait finalement de la Commission européenne, transférer ses droits à pension.

6. L'Administration du Conseil de l'Europe lui ayant indiqué de manière informelle qu'il devait entamer un transfert de ses droits à pension dans un délai de six mois à compter de sa réintégration, le requérant a soulevé la question devant le Directeur des Ressources humaines (ci-après « le DRH ») le 8 décembre 2017, en soutenant que ce délai n'avait aucun fondement légal et en demandant à être autorisé à transférer ses droits à pension au-delà de cette période de six mois. Compte tenu des difficultés budgétaires de l'Organisation, il ne souhaitait pas démissionner de la Commission européenne. Il contestait l'applicabilité de l'accord entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe relatif au transfert de droits à pension (ci-après « l'accord ») aux personnes qui demeuraient fonctionnaires de l'UE, en demandant l'application correcte de la réglementation, et non un traitement de faveur qui déroge à cette réglementation.

7. Par une note du 20 décembre 2017, immatriculée DRH(2017)869, le DRH a informé le requérant que l'accord ne prévoyait pas expressément le transfert des droits à pension acquis pendant une période de congé sans traitement. Le DRH a néanmoins confirmé qu'il était possible, par assimilation, d'appliquer les dispositions de l'accord applicables au transfert des droits à pension à l'issue d'un recrutement, qui prévoit un délai de six mois. Le directeur a en particulier indiqué :

« Après avoir consulté les membres du Comité d'Administration des Pensions des Organisations Coordonnées (CAPOC) lors de leur dernière réunion le 13 décembre 2017, je vous confirme que l'accord entre les Communautés Européennes et le Conseil de l'Europe relatif au transfert de droits à pension ne prévoit pas expressément la possibilité de transférer des droits acquis pendant une période de congé sans traitement. Le CAPOC a néanmoins confirmé, par assimilation, la pratique visant à permettre à l'agent de transférer ses droits à l'issue d'un congé sans traitement 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.

Aussi, le délai de 6 mois prévu par l'accord de transfert [...] est également applicable en cas de transfert suite à un congé sans traitement. Ce délai, comme pour le cas d'un transfert lors d'un engagement, est ferme et ne peut être remis en cause quelles que soient les circonstances, y compris celles auxquelles vous faites référence.

Tout en comprenant votre situation et vos motivations tout à fait légitimes, il ne nous est malheureusement 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.

[...] Au-delà de [la date du 28 février 2018], un éventuel transfert de vos droits à pension de l'Union européenne vers le Conseil de l'Europe ne pourra pas être pris en compte. »

8. Le 2 janvier 2018, le requérant a introduit devant le Secrétaire Général une réclamation administrative qui contestait la décision d'appliquer à sa situation les dispositions de l'accord applicables en cas de recrutement, en particulier le délai de six mois. Il soulignait qu'il souhaitait conserver la possibilité de transférer ses droits à pension jusqu'à ce qu'il décide de démissionner de l'Union européenne, c'est-à-dire jusqu'à la fin de son congé sans traitement, qui pouvait être prolongé jusqu'au 31 août 2029.

9. Le 3 janvier 2018, le requérant a présenté une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution de la décision qui lui avait été notifiée par la note DRH(2017)869 du 20 décembre 2017 : l'Administration avait décidé qu'il pouvait transférer ses droits à pension de l'Union européenne au Conseil de l'Europe jusqu'au 28 février 2018 au plus tard (voir également le paragraphe 10 ci-dessous).

10. Le 18 janvier 2018, le Président du Tribunal Administratif a octroyé le sursis à exécution, dont la date d'expiration était fixée au plus tard à un mois à compter du prononcé de la sentence du Tribunal Administratif.

11. Le 1<sup>er</sup> février 2018, le Secrétaire Général a rejeté la réclamation administrative du requérant. Il y faisait en particulier remarquer les éléments suivants :

« [...]

Le 2 janvier, vous avez introduit la présente réclamation administrative à l'encontre de la décision d'appliquer à votre situation les dispositions de l'accord conclu entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe relatif au transfert de droits à pension à la suite d'un recrutement. Vous contestez en particulier le délai de six mois – à compter de votre réintégration au sein du Conseil de l'Europe – dans lequel doit intervenir votre décision de transférer ou non le droits à pension que vous avez acquis auprès de l'Union européenne. Vous souhaitez préserver la possibilité de transférer vos droits à pension aussi longtemps que vous n'aurez pas décidé de démissionner de l'Union européenne, jusqu'à la fin de votre congé sans traitement qui peut s'étendre jusqu'au 31 août 2029.

[...]

[La] décision, que vous contestez et dont vous demandez l'annulation, ne saurait être considérée comme vous faisant grief puisqu'elle vise à rendre possible un éventuel transfert de vos droits à pension à l'issue de votre congé sans traitement. En l'absence d'une telle décision de rendre applicable à votre cas, par analogie, les dispositions réglementaires applicables au transfert des droits à pension à la suite d'un recrutement, votre demande de transfert de vos droits à pension serait dépourvue de toute base légale et ne serait juridiquement pas possible.

[...]

Il convient de souligner que vous n'êtes aucunement contraint de démissionner de l'Union européenne si vous ne le souhaitez pas. Vous pouvez renoncer à transférer vos droits à pension si vous estimez que les conséquences qu'entraîneraient pour vous un tel transfert ne sont pas dans votre intérêt.

La solution adoptée par la DRH pour vous permettre de transférer vos droits à pension est dans votre intérêt en ce qu'elle vise à vous ouvrir la possibilité de procéder à un tel transfert, alors même que cette possibilité n'existe pas selon les textes applicables.

C'est à vous qu'il appartient d'effectuer ce choix et si vous estimez qu'il n'est pas dans votre intérêt de transférer vos droits à pension selon les modalités qui vous sont offertes, ce choix vous appartient.

En revanche, le simple fait que vous soyez dans l'incapacité d'exercer un choix définitif à l'heure actuelle sur cette question ad hoc, en dehors de toute base réglementaire, qui vous permettrait de conserver la possibilité de transférer vos droits à pension jusqu'au jour où vous déciderez de démissionner de l'UE, à une date incertaine durant les douze années à venir. Une telle durée est manifestement disproportionnée et rien ne justifie de traiter à ce point différemment votre situation de celle des agents nouvellement recrutés, y compris des agents qui comme vous sont des fonctionnaires de l'UE bénéficiant d'un congé sans traitement, qui ne disposent quant à eux que d'un délai de six mois pour décider d'effectuer un tel transfert de droits. »

12. Le 3 avril 2018, le requérant a introduit le présent recours devant le Tribunal Administratif.

13. Dans son courrier du 4 mai 2018, le responsable de l'Office « Gestion et liquidation des droits individuels » indique en particulier :

« Vous nous avez adressé une demande au sujet de l'éventuel transfert, au Conseil de l'Europe, de vos droits à pension acquis pendant vos années de travail auprès des institutions européennes. Votre demande se fonde sur l'accord passé en 2008 entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe sur l'exécution de ces transferts.

L'accord conclu avec le Conseil de l'Europe (CdE) visait à faciliter le transfert des droits à pension entre les deux organisations.

De fait, cette possibilité de transfert des droits à pension a pour but de faciliter le changement d'emploi entre les États membres et/ou les organisations internationales et de permettre la portabilité des droits à pension, conséquence inhérente à la libre circulation des travailleurs établie par l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À cet égard, les transferts des droits à pension acquis au titre du régime de pension des institutions de l'Union européenne (RPIUE) vers un autre régime ou fonds de pension sont régis par l'article 11(1) de l'annexe VIII au Statut des fonctionnaires (SF).

En vertu de l'article 11(1) de l'annexe VIII au SF, seuls les fonctionnaires qui cessent leurs fonctions auprès des institutions de l'UE ont le droit de faire transférer l'équivalent actuariel, actualisé à la date de transfert effectif, de leurs droits à pension au fond de pension de l'administration ou de l'organisation où ils ont commencé à travailler.

Il convient de noter à ce propos que les fonctionnaires en congé de convenance personnelle demeurent fonctionnaires et n'ont pas cessé leurs fonctions (voir l'article 35 du Statut des fonctionnaires de l'UE).

L'accord conclu avec le Conseil de l'Europe pour le transfert des droits à pension est uniquement applicable aux conditions fixées par le Statut des fonctionnaires de l'UE, c'est-à-dire aux fonctionnaires qui ont cessé leurs fonctions auprès des institutions de l'UE.

À cet égard, la condition première d'une demande de transfert de vos droits à pension acquis au titre du RPIUE vers le régime de pensions du Conseil de l'Europe n'est pas respectée dans votre cas, puisque vous êtes fonctionnaire et que votre lien avec les institutions de l'Union européenne perdure.

S'agissant de l'interprétation de l'article 2 de l'accord, il convient de noter que ces accords sont signés dans le respect scrupuleux de la réglementation de chaque partie. Cela vaut pour les délais imposés par les statuts du personnel respectifs et les dispositions prévues par les Dispositions générales d'exécution de l'UE ou les Instructions d'application du Conseil de l'Europe.

Enfin, l'interprétation de l'article 2 de l'accord n'aurait pas de sens, puisque cet accord concerne le transfert des droits à pension, transfert que seuls peuvent demander les fonctionnaires qui ont cessé leurs fonctions précédentes. ».

## II. LE DROIT EN VIGUEUR

14. La réglementation relative au congé sans traitement des agents du Conseil de l'Europe est régie par l'annexe VII au Statut du personnel. En vertu de l'article 7, paragraphe 3, les droits à pension de l'agent et de ses ayants droit sont régis par le Règlement de pensions et les instructions d'application y relatives. L'article 12 précise que l'agent en congé sans traitement reste soumis aux dispositions statutaires et réglementaires, sauf dispositions contraires.

15. Le Règlement de pensions figure en annexe V au Statut du personnel. L'article 12, paragraphe 1, est libellé comme suit :

Version anglaise : « *A staff member who enters the service of the Organisation after leaving the service of a government administration or national organisation, or international organisation not listed in Article 1, paragraph 1, or a firm, may arrange for payment to the Organisation in accordance with the provisions laid down by Instruction, of any amounts corresponding to the retirement pension rights accrued under the pension scheme to which he was previously affiliated in so far as that scheme allows such a transfer. [...]* »

Version française : « L'agent qui entre au service de l'Organisation après avoir cessé ses fonctions auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale non visée à l'article 1, paragraphe 1 ou d'une entreprise, a la faculté de faire verser à l'Organisation, selon les modalités fixées par voie d'instructions, toute somme correspondant à la liquidation de ses droits au titre du régime de retraite auquel il était antérieurement affilié, dans la mesure où ce régime permet pareil transfert. [...] »

16. L'Instruction 12.1 – Reprise de droits antérieurs, prévoit notamment ce qui suit :

Version anglaise : « *i) Previous periods of affiliation to a pension scheme*

*a) Reckonable years of service shall be credited pursuant to Article 12, paragraph 1, subject to the conditions set out in this Instruction, in respect of a period of affiliation to the last pension scheme prior to appointment in the Organisation. Such affiliation may cover periods served in several administrations, organisations or firms, on condition that all these rights have been taken into account by the pension scheme of the last administration, organisation or firm before appointment in the Organisation.*

...

*v) Time limits for application and revocation*

*Failing any special provisions in a reciprocal transfer agreement entered into by the Organisation, application for the amounts referred to in sub-paragraph ii) above to be taken into account by the Organisation shall be made in writing:*

*a) either within 6 months from the date of notification of confirmation of appointment after the probationary period;*

*b) or within twelve months from the date on which the previous pension scheme allowed such transfers; [...]* »

Version française : « i) Période d'affiliation antérieure

a. Des annuités de pension sont accordées en application de l'article 12, paragraphe 1 dans les conditions prévues par les présentes dispositions, au titre de la période d'affiliation au dernier régime de retraite qui précédait l'entrée au service de l'Organisation. Cette affiliation peut tenir compte de périodes accomplies au service de plusieurs administrations, organisations ou entreprises, à condition que l'ensemble de ces droits ait été pris en compte par le régime de retraite de la dernière administration, organisation ou entreprise, avant l'entrée au service de l'Organisation.

[...]

v) Délais de demande et de révocation

Sauf dispositions particulières contenues dans un accord de transfert réciproque conclu par l'Organisation, la demande de prise en compte par l'Organisation des montants visés par l'alinéa ii) ci-dessus doit être introduite par écrit :

a. soit dans un délai de six mois à compter de la notification de la confirmation de l'engagement après le stage probatoire ;

b. soit dans un délai de douze mois à compter de la date à laquelle la possibilité de transfert a été ouverte par le précédent régime ; [...] »

17. En vertu de l'article 35 du Statut des fonctionnaires de l'UE, les fonctionnaires peuvent être placés dans différentes positions, y compris le congé de convenance personnelle (point c)), qui, conformément à l'article 40, paragraphe 2, ne peut excéder 12 ans sur l'ensemble de la carrière du fonctionnaire.

18. Le régime de pension de l'UE est réglé par l'annexe VIII du Statut des fonctionnaires de l'UE. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, le fonctionnaire qui cesse ses fonctions auprès de l'Union européenne pour entrer au service d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale ayant conclu un accord avec l'Union, a le droit de faire transférer l'équivalent actuariel de ses droits à pension de retraite.

19. Le transfert des droits à pension entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est réglé par l'accord entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe relatif au transfert de droits à pension (ci-après « l'accord »), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2008. Il visait à assurer la continuité des droits des agents passant d'une organisation à l'autre, notamment pour garantir le transfert des droits à pension et leur continuité. Les transferts effectués depuis le régime communautaire sont régis par l'article 2. Son premier alinéa précise :

*Version anglaise : « A former official who has received no benefit under the Community scheme and becomes a staff member of the Council of Europe ... may elect to have his pension rights transferred to the Council of Europe Scheme, under the following procedure:*

*a) the staff member shall, not later than six months after becoming a staff member, inform in writing the Council of Europe of his interest in transferring his rights. [...] »*

Version française : « Un ancien fonctionnaire qui n'a pas reçu une prestation au titre du Régime communautaire et qui devient agent du Conseil de l'Europe peut, s'il remplit les conditions requises et après avoir pris connaissance des informations utiles pour exercer son option, opter pour le transfert de ses droits à pension au Régime du Conseil de l'Europe, selon les modalités suivantes:

- a) l'agent informe le Conseil de l'Europe, par écrit dans un délai maximal de six mois à compter de la date à laquelle il est devenu agent, de son intention de transférer ses droits. [...] »

## EN DROIT

### I. ARGUMENT DES PARTIES

#### A. Sur la recevabilité

##### 1. *Le Secrétaire Général*

20. Le Secrétaire Général affirme d'emblée que la décision que le requérant cherche à annuler n'est pas un acte d'ordre administratif lui faisant grief au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel. Sa réclamation administrative ne satisfaisant pas aux exigences de cette disposition, le présent recours est irrecevable.

21. La décision d'appliquer les dispositions prévues par l'accord à la suite d'un recrutement ne fait pas grief au requérant ; elle lui est au contraire favorable.

22. Le cadre réglementaire du Conseil de l'Europe ne reconnaît pas aux agents le droit subjectif de transférer les droits à pension qu'ils auraient acquis au cours d'un congé sans traitement. De fait, l'article 12 du Règlement de pensions (annexe V au Statut du personnel) mentionne uniquement la possibilité de transférer les droits à pension au moment où l'agent « entre au service de l'Organisation », c'est-à-dire au moment de son recrutement. La situation d'un transfert après un congé sans traitement n'est pas prévue dans le cadre réglementaire actuel.

23. Les agents ne peuvent se prévaloir d'aucun droit de transférer leurs droits à pension acquis pendant un congé sans traitement auprès d'un autre employeur lors de leur réintégration au Conseil de l'Europe. Uniquement soucieuse d'offrir au requérant une solution favorable, l'Administration a rendu possible le transfert de ses droits à pension acquis de la sorte, mais le requérant ne peut se prévaloir d'un droit dont la méconnaissance constituerait un acte qui lui fait grief.

24. En vertu de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel, une réclamation administrative, et donc un recours, doivent être introduits contre un acte administratif qui fait grief au requérant et lui cause un préjudice. Cette condition n'est pas réunie en l'espèce, puisque les dispositions statutaires ne confèrent au requérant aucun droit subjectif qui lui permettrait de transférer ses droits à pension au terme de son congé sans traitement. Son recours est donc irrecevable.

##### 2. *Le requérant*

25. Le requérant conteste l'interprétation de l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII au Statut du personnel. Selon lui, la seule interprétation logique de cette disposition est de rendre applicables *mutatis mutandis* à la situation particulière de l'agent en congé sans traitement les dispositions de l'annexe V formulées ici uniquement pour la situation la plus courante. C'est le cas, estime-t-il, de l'article 12 de l'annexe V. Combiné à l'article 7, paragraphe 3, de

l'annexe VII, il confère un droit au transfert des cotisations à la pension aux personnes réintégrées à l'issue d'un congé sans traitement.

26. Le requérant ajoute qu'il est difficile d'imaginer pour quelle raison le Statut du personnel limiterait le droit à transfert des cotisations à la pension à la seule situation d'un agent qui vient d'être recruté. Il est d'ailleurs significatif qu'en vertu d'une pratique établie le Conseil de l'Europe autorise l'agent réintégré à l'issue d'un congé sans traitement à procéder au transfert de ses droits à pension à des conditions identiques ou similaires à celle des agents nouvellement recrutés. Au vu de ces éléments, l'idée même que l'Administration puisse avoir la liberté de lui refuser un transfert de pension parce qu'il est réintégré à l'issue d'un congé sans traitement est contraire au principe fondamentaux de légalité, d'égalité de traitement et de bonne administration.

27. Le requérant considère que la décision litigieuse ne constitue pas un acte qui crée à son profit un droit de transfert, mais un acte qui restreint ce droit. Selon lui, une décision partiellement favorable à une personne, mais qui lui fait grief en lui imposant de manière illégale et sans justification un délai aux conséquences préjudiciables, peut faire l'objet d'une réclamation administrative au titre de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel et d'un recours devant le Tribunal Administratif pour ce qui est du délai aux conséquences préjudiciables.

## **B. Sur le fond**

### *1. Le requérant*

28. Le requérant soutient que la décision litigieuse du 20 décembre 2017 a pour seul fondement juridique l'article 2 de l'accord, qui n'est pas, selon lui, applicable à sa situation : il est en effet toujours fonctionnaire de l'Union européenne, actuellement en congé sans traitement, alors que les dispositions de l'accord s'appliquent aux agents nouvellement recrutés. Il estime par conséquent que l'accord ne peut servir de fondement juridique valable à la décision litigieuse, qui est illégale, puisqu'elle est dépourvue de tout autre fondement juridique, et doit être annulée. Selon lui, le Secrétaire Général méconnaît les dispositions pertinentes du Statut du personnel, à savoir l'article 12, paragraphe 1, de l'annexe V (Règlement de pensions), en combinaison avec l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII (Règlement sur le congé sans traitement), qui prévoit un droit à transfert de pension pour l'agent nouvellement recruté et pour l'agent réintégré à l'issue d'un congé sans traitement. Il n'y a donc pas lieu d'appliquer des dispositions par assimilation, puisqu'il existe des dispositions applicables du Statut du personnel et qu'il est de plus très discutable qu'un accord international puisse être appliqué par assimilation sans le consentement de l'autre partie.

29. En outre, le Conseil de l'Europe autorise les agents réintégrés à l'issue d'un congé sans traitement à procéder au transfert de leurs droits à pension aux mêmes conditions que les agents nouvellement recrutés. Dans ce cas, l'idée même que l'Administration puisse avoir la liberté de refuser au requérant un transfert de ses droits à pension parce qu'il est réintégré à l'issue d'un congé sans traitement, en méconnaissant les dispositions pertinentes alors qu'elle autorise ce transfert pour l'ensemble des autres agents réintégrés à l'issue d'un congé sans traitement, est inacceptable car elle est contraire aux principes fondamentaux de légalité, d'égalité de traitement et de bonne administration.

30. Le requérant juge inconcevable que l'Union européenne ait eu l'intention, sans mentionner expressément dans ce cas la situation du fonctionnaire en congé sans traitement, de déroger, par un accord visant à faciliter les transferts de pension, à son Statut des fonctionnaires qui permet au fonctionnaire en congé sans traitement de conserver ce statut pendant toute la durée de son congé sans traitement. Selon lui, cette solution est juridiquement impossible au titre de l'article 5.1. de l'accord.

31. Faute d'accord de transfert applicable à la réglementation du Conseil de l'Europe au sens de l'article 12, paragraphe 1, de l'annexe V (Règlement de pensions), le délai consenti au requérant pour exercer son droit à entamer un transfert peut uniquement découler de cette disposition générale et de l'Instruction d'application y relative, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII (Règlement sur le congé sans traitement). Or, dans la mesure où elle impose comme délai la date du 28 février 2018, la décision en question ne se fonde pas sur ces dispositions, mais sur un texte inapplicable (l'accord).

32. Le requérant souligne par ailleurs que la décision en question ne saurait être jugée nécessaire pour maintenir une pratique cohérente des organisations coordonnées, puisque les fonctionnaires en congé sans traitement de l'Union européenne et ses anciens fonctionnaires se trouvent dans des situations fondamentalement différentes. La première catégorie a juridiquement le statut de fonctionnaire de l'UE, assorti des droits et obligations correspondants, tandis que la deuxième catégorie n'a plus aucun lien avec l'Union européenne. Qui plus est, le fait d'imposer à un membre de la première catégorie un délai de six mois pour procéder au transfert de ses droits à pension le place dans un dilemme impossible, extrêmement dissuasif à l'égard de la mobilité des fonctionnaires permanents, tandis que pour un membre de la deuxième catégorie, ce délai n'est rien de plus qu'une formalité procédurale. Le fait de traiter mécaniquement de la même manière des situations différentes n'est pas cohérent et peut être considéré comme discriminatoire.

33. Le requérant soutient qu'il devrait être autorisé à transférer ses droits à pension lorsque la question d'un transfert se posera, dans un délai correspondant à sa future démission de l'Union européenne, qui est parfaitement compatible avec la pratique administrative en vigueur consistant à autoriser ces transferts pour les agents qui réintègrent le Conseil de l'Europe après avoir démissionné de leurs fonctions à l'UE ou après avoir cessé ces mêmes fonctions.

34. Le requérant affirme également que la décision litigieuse le place dans une situation où il est perdant sur les deux tableaux : soit il serait privé d'un statut qui lui assure d'importantes perspectives de carrière et de sécurité de l'emploi, soit il perdrait les avantages de la continuité de ses droits à pension, ce qui peut entraîner d'importantes pertes pécuniaires. Il ne s'agit donc pas d'une simple formalité administrative, mais d'une restriction dont les conséquences personnelles et pécuniaires sont extrêmement importantes. En outre, cette décision a pour effet de pousser de manière excessive le requérant à démissionner de l'Union européenne. Un tel aboutissement est inutile, contraire à la politique de mobilité du Conseil de l'Europe et incompatible avec l'intérêt fondamental que représente pour l'Organisation une excellente coopération avec l'Union européenne, y compris sur le plan de l'échange de personnel.

35. Le requérant ajoute que, dans ses rapports avec l'Administration, il a toujours fait preuve d'une complète transparence et d'une parfaite conciliation et a ouvertement fait part des enjeux qui le concernaient. En outre, le mode de calcul actuariel des prestations de

pension qui découlent du transfert des cotisations à la pension est clair et permet de calculer avec précision le montant exact des prestations de pension qu'il obtiendrait en cas de transfert et de déterminer exactement de combien diminuerait ce montant si le transfert intervenait ultérieurement. Les prestations versées au requérant diminueront s'il retarde le transfert, ce qui entraînera chaque mois pour lui une perte. Le requérant est néanmoins disposé à subir cette perte pour pouvoir conserver une importante opportunité professionnelle et la possibilité éventuelle de réintégrer l'Union européenne si la situation budgétaire du Conseil de l'Europe empirait. Par ailleurs, si le requérant décidait de ne pas procéder à ce transfert et de réintégrer l'Union européenne, la situation serait tout aussi claire : il peut en effet calculer exactement le montant de la pension que lui verserait l'Union européenne pour chaque année supplémentaire de travail auprès de celle-ci. Le requérant indique de plus que le fait de retarder le transfert de droits à pension ne saurait être préjudiciable au régime de pension du Conseil de l'Europe, puisque ce régime prévoit le versement de prestations moins importantes lorsque le transfert d'un même montant est effectué par une personne plus âgée.

36. Pour répondre à l'argument avancé par le Secrétaire Général, selon lequel l'acceptation du raisonnement du requérant constituerait une discrimination à l'égard en particulier des agents nouvellement recrutés par le Conseil de l'Europe qui se trouvent en congé sans traitement de l'Union européenne, dans la mesure où ceux-ci ne disposent que de six mois pour procéder à un transfert en vertu de l'article 2 de l'accord, le requérant soutient que cet accord n'est pas applicable à ces agents et que le Conseil de l'Europe agit illégalement lorsqu'il leur impose, sur la base de cet accord, un délai de six mois à compter de leur recrutement.

## 2. *Le Secrétaire Général*

37. Le Secrétaire Général soutient qu'il ressort clairement de l'article 12, paragraphe 1, du Règlement de pensions que le champ d'application personnel et matériel de cette disposition est le même que celui de l'accord : un agent peut transférer ses droits à pension précédemment acquis uniquement au moment de son recrutement, lorsqu'il entre au service du Conseil de l'Europe. Il faut pour cela que l'agent ait cessé ses fonctions auprès de son ancien employeur, sans quoi la question du transfert des droits à pension ne se pose pas, et que le régime de pension auquel il était précédemment affilié autorise ce transfert des droits à pension. En d'autres termes, l'article 12, paragraphe 1, du Règlement de pensions ne vise pas la situation dans laquelle un agent réintègre l'Organisation après un congé sans traitement.

38. S'agissant des droits énoncés à l'article 7, paragraphe 3, du Règlement sur le congé sans traitement, le Secrétaire Général soutient que l'accord a été conclu conformément à l'article 12 du Règlement de pensions, qui met en œuvre les dispositions du Règlement de pensions. À cet égard, l'application des dispositions de cet accord à la situation du requérant n'est pas contraire à l'article 7, paragraphe 3.

39. Le Secrétaire Général admet que la solution proposée par la DRH au requérant n'est pas expressément prévue par les textes en vigueur. Cette approche permet aux agents qui ont acquis des droits à pension pendant leur congé sans traitement de les transférer à la fin de leur congé, aux mêmes conditions que celles qui sont prévues pour le transfert des droits à pension à la suite d'un recrutement. À cet égard, la DRH applique, *mutatis mutandis*, les dispositions réglementaires applicables au transfert des droits à pension en cas de recrutement aux agents réintégrés à l'issue du congé sans traitement pendant lequel ils ont acquis des droits à pension. Sans cette solution, le transfert des droits à pension après un congé sans

traitement serait tout simplement impossible, puisque l'article 12 du Règlement de pensions, et par conséquent l'accord, ne prévoient pas la possibilité de transférer les droits à pension à l'issue d'un congé sans traitement. Le Secrétaire Général affirme que cette solution est conforme à l'intention exprimée dans le préambule de l'accord conclu avec l'Union européenne de « faciliter les échanges de personnel » et « d'assurer [...] la continuité des droits des agents transférés entre ces organisations ».

40. Le Secrétaire Général soutient que chaque organisation reste souveraine dans la gestion de son régime de pension, conformément à la réglementation applicable. Seules les difficultés d'exécution de l'accord imposent aux parties de se consulter. Selon lui, la question en jeu en l'espèce n'est pas une difficulté d'exécution de l'accord, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir de l'Union européenne qu'elle autorise le Conseil de l'Europe à appliquer sa réglementation de manière souveraine pour autoriser la mise en œuvre du transfert des droits à pension vers le régime de pension du Conseil de l'Europe.

41. Le Secrétaire Général souligne que le requérant n'est pas contraint de démissionner de l'Union européenne s'il ne le souhaite pas. Il peut choisir de renoncer au transfert de ses droits à pension s'il estime que les conséquences de cette décision – en particulier la nécessité de démissionner pour permettre le transfert des droits à pension – ne sont pas conformes à son intérêt. De fait, le transfert des droits à pension acquis dans un autre régime de pension n'est pas une obligation, mais une faculté que chaque agent exerce en fonction de ses intérêts personnels.

42. Il appartient désormais au requérant de choisir de transférer ou non ses droits à pension. Le seul fait qu'il lui soit impossible de choisir à ce stade ne saurait justifier l'adoption d'une décision de circonstance dépourvue de tout fondement réglementaire, qui lui permettrait de conserver la possibilité de transférer ses droits à pension de manière totalement discrétionnaire jusqu'à ce qu'il décide, à un moment au cours des 12 prochaines années, de démissionner ou non de l'Union européenne en fonction de la situation économique et de manière à tirer le meilleur parti d'une situation incertaine, selon ses intérêts.

43. Il serait tout à fait disproportionné de lui accorder une période de réflexion aussi étendue et rien ne justifie de traiter la situation du requérant différemment de celle de n'importe quel agent nouvellement recruté, y compris lorsqu'il s'agit, comme dans le cas du requérant, de fonctionnaires de l'Union européenne qui bénéficient d'un congé sans traitement et qui sont tenus de procéder ou non au transfert de leurs droits dans un délai de six mois. De fait, tout agent nouvellement recruté ou tout agent réintégré à l'issue d'un congé sans traitement est traité de la même manière sur le plan du délai qui lui est consenti pour demander le transfert de ses droits à pension : cette demande doit être faite dans un délai de six mois à compter de la confirmation de sa nomination, qui survient au terme de sa période probatoire, ou dans un délai de six mois à compter de sa réintégration.

44. Le Secrétaire Général fait valoir que seul le requérant a choisi d'être en congé sans traitement de l'Union européenne et que ce choix le place dans la situation actuelle vis-à-vis du transfert de ses droits à pension. Il lui appartient donc de déterminer les implications financières de l'une ou de l'autre option dont il dispose, le Conseil de l'Europe n'ayant pas à assumer le poids de cette responsabilité.

45. Si le requérant transférait ses droits au Conseil de l'Europe, puis décidait finalement de démissionner de l'Organisation pour réintégrer l'Union européenne, il pourrait alors

profiter de l'accord et rapatrier l'ensemble de ses droits à pension vers le régime de pension de l'Union européenne. Il n'est donc pas susceptible de perdre ses droits à l'Union européenne ou au Conseil de l'Europe. En tout état de cause, s'il ne réintégrait pas le service de l'Union européenne et se trouvait dès lors contraint de démissionner, il serait obligé de transférer ses droits à pension depuis le régime de l'Union européenne vers un autre système, selon les conditions prévues. Un transfert aussi tardif se ferait au détriment du requérant, puisque selon les modalités de calcul prévues par le Règlement de pensions, le transfert de ses droits à pension lui serait financièrement défavorable s'il intervenait dans 12 ans, par rapport à un transfert effectué à présent.

46. Au vu de ces considérations, le Secrétaire Général conclut au caractère non fondé du présent recours.

### III. L'APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

47. Dans le présent recours, le requérant demande l'annulation de la décision du Directeur des Ressources humaines du 20 décembre 2017, dans la mesure où elle arrête que toute demande de transfert des droits à pension présentée par le requérant au-delà du 28 février 2018 sera refusée.

Le requérant demande également au Tribunal d'ordonner que l'Administration du Conseil de l'Europe accepte tout transfert futur de ses droits à pension acquis auprès de la Commission européenne lorsqu'il en fera la demande dans un délai qui sera déterminé dans la sentence, au moment où le requérant aura cessé d'être fonctionnaire de l'Union européenne et avant son départ à la retraite du Conseil de l'Europe.

#### A. Sur la recevabilité

48. Le Tribunal observe d'emblée qu'un acte qui fait grief à une personne est un acte qui a des conséquences négatives sur la situation juridique d'une personne et qui peut dès lors être contesté devant le Tribunal au titre de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel. Il lui revient par conséquent d'examiner si la décision du 20 décembre 2017, contestée par le requérant, constitue un tel acte.

49. Le Tribunal fait remarquer à cet égard que le Statut du personnel ne comporte aucune disposition particulière qui fixe expressément un délai pour le transfert des droits à pension d'un agent qui réintègre l'Organisation à l'issue de son congé sans traitement. Ce fait n'est pas contesté par le Secrétaire Général (voir plus haut le paragraphe 22).

50. Le Tribunal observe que, bien que le Conseil de l'Europe ne l'exige pas expressément, la demande de transfert des droits à pension est de fait subordonnée à la démission de l'Union européenne de l'agent concerné. Cet élément ressort plus clairement de la position adoptée par l'Union européenne dans son courrier du 4 mai 2018 (voir plus haut le paragraphe 13). Toutefois, comme cela a été précisé plus haut, le but poursuivi par le requérant est tout autre. En conséquence, alors que la décision du 20 décembre 2017 pourrait sembler avantageuse pour le requérant comme l'affirme le Secrétaire Général, le fait de l'autoriser à transférer ses droits à pension dans un délai de six mois lui est en réalité préjudiciable, puisqu'il le contraint à démissionner de l'Union européenne dans un délai très court.

51. Au vu de ces éléments, le Tribunal estime que la décision du 20 décembre 2017 par laquelle l'Administration contraint le requérant à transférer ses droits à pension avant le 28 février 2018 constitue un acte qui a des conséquences négatives sur sa situation juridique et qui peut, dès lors, être contesté au titre de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel.

52. En conséquence, le Tribunal conclut que le présent recours est recevable et rejette l'objection du Secrétaire Général.

## **B. Sur le fond**

53. Le Tribunal rappelle qu'une décision administrative adoptée par l'Organisation et qui fait grief à ses agents doit se fonder sur la réglementation applicable en vigueur au moment de la prise de cette décision. La réglementation doit être précise et prévisible dans son application.

54. Le Tribunal observe que les dispositions du régime de pension sont consacrées par l'annexe V au Statut du personnel. La note du 20 décembre 2017 mentionne l'éventuelle applicabilité de l'article 12 (voir plus haut le paragraphe 7). Le paragraphe 1 de cette disposition donne à un agent la possibilité de transférer ses droits à pension depuis le régime auquel il était auparavant affilié vers le régime de pension du Conseil de l'Europe. S'agissant du libellé de cette disposition, le Tribunal note que, si le libellé de la version anglaise « *after leaving the service of [...] international organisation* » pourrait être interprété de manière plus large parce qu'il ne précise pas si ce départ est limité dans le temps, la version française est plus précise. Elle indique en effet « [l]'agent qui entre au service de l'Organisation après avoir cessé ses fonctions auprès d'une (...) organisation internationale », ce qui ne laisse aucun doute sur le fait que la faculté de transférer les droits à pension prévue à l'article 12, paragraphe 1, de l'annexe V concerne uniquement les agents nouvellement recrutés. Le Tribunal estime par conséquent que cette disposition n'est pas applicable au cas d'espèce, où le requérant a réintégré l'Organisation après cinq ans de congé sans traitement. Le Tribunal ajoute que cette conclusion vaut également pour l'Instruction 12.1 prise en application de l'article 12, paragraphe 1, de l'annexe V.

55. Le Tribunal observe par ailleurs que la note en question se fonde principalement sur l'accord interprété par assimilation, qui, tout comme l'article 12 de l'annexe V, est uniquement applicable aux anciens agents de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe (voir plus haut les paragraphes 7, 13 et 19).

56. Le Tribunal estime par conséquent que, ni le Statut du personnel et l'annexe V, ni l'accord ne prévoient expressément la possibilité de transférer les droits à pension acquis par un agent pendant une période de congé sans traitement.

57. Il s'agit donc de savoir si l'accord appliqué par assimilation au requérant pourrait constituer un fondement juridique en l'espèce. Le Tribunal rappelle à cet égard que tout traité international doit être interprété conformément au sens habituellement donné aux termes qu'il emploie, dans le contexte et en fonction de l'objet et du but de ce traité. Il observe que le but poursuivi par l'accord est la continuité des droits à pension des agents de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe (voir plus haut le paragraphe 19).

58. Comme cela a déjà été précisé, il ressort clairement du libellé de l'accord que son objet explicite est le transfert des droits à pension des anciens agents (voir plus haut les

paragraphe 13, 19 et 55). Cependant, le requérant n'est pas un « ancien » agent de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, mais un agent de ces deux organisations. Le Tribunal estime par conséquent qu'en appliquant l'accord par assimilation à la situation du requérant, l'Organisation a méconnu le but et l'objet de l'accord et a donné aux termes qu'il emploie un sens contraire à celui qui leur est habituellement donné.

59. Le Tribunal prend note de l'argument avancé par le Secrétaire Général, selon lequel la DRH a consulté le Comité d'Administration des Pensions des Organisations Coordonnées (CAPOC) et qu'en autorisant le transfert des droits à pension du requérant, l'Organisation agissait dans un sens qui était favorable à ce dernier. Il souligne cependant que le CAPOC n'a pas rendu un avis officiel sur la question, puisqu'il a été contacté de façon plutôt informelle (voir plus haut le paragraphe 7). En outre, le requérant s'est adressé à la DRH en vue du futur transfert de ses droits à pension, une fois qu'il aurait décidé de démissionner de l'Union européenne (voir plus haut le paragraphe 5). De fait, aucune disposition du Statut du personnel n'oblige un agent qui se trouve en congé sans traitement d'une autre organisation nationale ou internationale à transférer ses droits à pension. Le Statut du personnel n'interdit pas davantage à un agent en fonction au Conseil de l'Europe d'être simultanément agent d'une autre organisation nationale ou internationale.

60. En outre, le Tribunal considère qu'en exigeant du requérant qu'il transfère ses droits à pension dans un délai de six mois alors qu'il était encore fonctionnaire de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe a agi non seulement contre les intérêts du requérant, mais également contre les intérêts de l'Union européenne.

61. À la lumière de ces considérations, le Tribunal estime que l'accord appliqué à la situation du requérant par assimilation ne peut constituer le fondement juridique de la décision du 20 décembre 2017.

62. En conséquence, le Tribunal conclut au bien-fondé du recours et que l'acte contesté doit être déclaré nul et non avenu.

Le requérant ayant demandé au Tribunal d'ordonner à l'Administration du Conseil de l'Europe d'accepter tout transfert futur de ses droits à pension acquis auprès de la Commission européenne (voir plus haut le paragraphe 47, deuxième point), le Tribunal statue à ce sujet que ses conclusions ne sauraient être étendues à toute éventualité susceptible de se produire à l'avenir, puisque sa compétence se limite au cas d'espèce.

#### IV. DEMANDE DE RÉPARATION ET DE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE PROCÉDURE

63. Le requérant n'ayant présenté aucune demande de réparation ni de remboursement des frais de procédure, le Tribunal n'octroie rien à ce titre.

#### V. CONCLUSION

64. En conclusion, le recours est recevable et l'acte litigieux, c'est-à-dire la décision du 20 décembre 2017, doit être annulé.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours n° 589/2018 recevable et annule l'acte litigieux ;

Dit que chaque partie prend à sa charge ses propres frais.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 22 novembre, et rendue par écrit le 29 novembre 2018 selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal, le texte anglais faisant foi.

Le Greffier  
du Tribunal Administratif

Le Président Suppléant  
du Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

A. BAKA