

CONSEIL DE L'EUROPE—————

—————**COUNCIL OF EUROPE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL**

**Recours N° 670/2020
(Irène WEIDMANN (II) c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe)**

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. András BAKA, Président Suppléant,
Mme Lenia SAMUEL,
M. Thomas LAKER, Juges,

assistés de :

Mme Christina OLSEN, Greffière,
M. Dmytro TRETAKOV, Greffier Suppléant,

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

PROCEDURE

1. La requérante, Mme Irène WEIDMANN, a introduit son recours le 29 septembre 2020. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 670/2020.
2. Le 27 octobre 2020, la requérante a présenté un mémoire ampliatif.
3. Le 22 décembre 2020, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. Le 15 janvier 2021, la requérante a déposé un mémoire en réplique.
5. En raison de la pandémie et des mesures de précaution qu'elle a engendrées en Europe, l'audience dans le présent recours a eu lieu par visioconférence, le mercredi 23 juin 2021. La requérante a été représentée par M. Giovanni M. PALMIERI, Conseil en Droit de la Fonction Publique Internationale, assisté de Mme Elisabeth Y. POUYE. La Secrétaire Générale était

représentée par Mme Sania IVEDI, administratrice au Service du Conseil juridique et du Contentieux.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est une ancienne agente du Conseil de l'Europe qui a pris sa retraite à compter du 1^{er} août 2014. Au moment de son départ à la retraite, la requérante était affectée à Strasbourg et était classée au grade B3. La requérante est affiliée au Régime de pensions coordonné régi par le Règlement de pensions figurant à l'Annexe V du Statut du Personnel (ci-après le Règlement de pensions).

7. En septembre 2014, la requérante, ressortissante suisse, a indiqué à l'Administration vouloir établir sa résidence en Suisse à compter du mois de novembre 2014. Par la même occasion, elle a demandé à bénéficier du barème des traitements applicable à ce pays, en se prévalant de l'option prévue à cet effet dans les textes applicables, s'agissant en particulier de l'article 33, paragraphe 2, du Règlement de pensions.

8. De ce fait, à compter du 1^{er} novembre 2014, la pension de la requérante a été calculée sur la base du barème des traitements de la Suisse.

9. Le 1^{er} octobre 2015, la requérante s'est à nouveau établie à Strasbourg et en a informé l'Administration.

10. En mars 2020, la requérante a signalé à l'Administration qu'elle avait transféré son compte bancaire de la Suisse à la France.

11. Par courriel du 21 août 2020, le Service International des Rémunérations et des Pensions (ci-après, le SIRP), service d'appui technique qui fournit une assistance dans le domaine de la gestion des pensions et des rémunérations, a informé la requérante de la décision du Conseil de l'Europe de prendre en compte son changement de résidence de la Suisse vers la France pour le calcul de sa pension. En conséquence, à compter du mois d'août 2020, le barème qui a été appliqué à la requérante a été celui du pays de sa dernière affectation, à savoir le barème de la France.

12. Le 24 août 2020, la requérante a introduit une réclamation administrative à l'encontre de cette décision. Cette réclamation a été rejetée le 23 septembre 2020.

13. Le 29 septembre 2020, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT PERTINENT

14. L'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel vise l'introduction des réclamations administratives et il se lit comme suit :

« 2. L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général/e d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par 'acte d'ordre administratif', on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e. »

15. L'article 60, paragraphes 1 et 2, du Statut du Personnel vise le traitement des recours contentieux et se lit comme suit :

« 1. En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres.

2. Le tribunal administratif, après avoir établi les faits, statue en droit. Dans les litiges de caractère pécuniaire, il a une compétence de pleine juridiction. Dans les autres litiges, il peut annuler l'acte contesté. Il peut également condamner le Conseil à verser une indemnité au requérant ou à la requérante en réparation du dommage résultant de l'acte contesté. »

16. L'article 33 du Règlement de pensions (Annexe V au Statut du Personnel) aborde le barème de calcul utilisé pour le calcul des pensions des agents du Conseil de l'Europe selon différents cas de figure. Les paragraphes 1 à 4 de cet article se lisent ainsi :

« 1. Les pensions prévues par le présent Règlement sont calculées sur la base du traitement défini à l'article 3 et d'après le barème du pays de la dernière affectation de l'agent.

2. Toutefois, lorsque l'ancien agent s'établit ultérieurement :

- i) soit dans un pays membre d'une des organisations coordonnées dont il a la nationalité ;
 - ii) soit dans un pays membre d'une des organisations coordonnées dont son conjoint a la nationalité ;
 - iii) soit dans un pays où il a exercé des fonctions au service d'une des organisations visées à l'article 1 durant au moins cinq années,
- il peut opter pour le barème du pays en question. L'option n'est ouverte que pour un seul des pays visés au présent paragraphe 2, et est irrévocable sauf application du paragraphe 3 ci-dessous.

3. Au décès de son conjoint, l'ancien agent peut, s'il s'y établit, opter pour le barème du pays dont il a la nationalité, ou pour le barème du pays dont le conjoint décédé avait la nationalité.

Le même choix est accordé au conjoint ou ex-conjoint survivant d'un ancien agent et aux orphelins de père et de mère.

4. Ces choix, proposés aux paragraphes 2 et 3, sont irrévocables. (...) »

17. Les modalités d'application de l'article 33 du Règlement de pensions concernant le barème de calcul sont établies par l'instruction 33/1 qui prévoit ceci :

« Au sens de l'article 33, l'établissement du pensionné s'entend de sa résidence principale effective, avec un transfert du centre permanent et habituel de ses intérêts et la volonté de lui conférer un caractère stable. Le bénéfice de l'option est octroyé à compter du mois suivant la date à laquelle le pensionné justifie, à la satisfaction de l'Organisation, de sa résidence principale effective dans le pays considéré. L'Organisation peut notamment exiger :

- un certificat de résidence récent ;
- le certificat de radiation du registre de la population de l'ancien lieu de résidence ;
- la copie d'une facture de consommation récente (eau, gaz, électricité, téléphone fixe) établie après la date du déménagement et aux nom et adresse de l'intéressé ;
- une copie du contrat de bail ou de l'acte d'achat de la résidence ;

- une copie de la facture du déménagement ;
 - une preuve d'assujettissement à la taxe immobilière ;
- ou tout autre justificatif qu'elle estime pertinent ».

EN DROIT

18. Par son recours, la requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de la Secrétaire Générale de supprimer les effets de l'option en faveur du barème suisse au profit du barème français et d'ordonner la réparation du préjudice financier subi. La requérante demande ensuite que le Tribunal lui octroie le remboursement des dépens à hauteur de 7 000 euros.

19. La partie défenderesse, quant à elle, invite le Tribunal à déclarer le recours mal fondé et à le rejeter dans son intégralité, y compris en ce qui concerne l'octroi de la somme de 7000 euros au titre des frais de la présente procédure.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. La requérante

20. La requérante développe plusieurs moyens de droit tirés de la violation des règles applicables, ainsi que des principes généraux du droit. Elle formule également plusieurs critiques à l'encontre de la procédure suivie par l'Administration lors de l'adoption et de la communication de la décision litigieuse, tout en précisant qu'elle n'entend pas ainsi soulever des vices de procédure, mais qu'elle souhaite simplement « contribuer à la parfaite information du Tribunal ».

21. Quant au premier moyen, la requérante considère que la décision attaquée est le résultat d'une interprétation erronée de l'article 33 du Règlement de pensions, ainsi que de l'instruction d'application pertinente, à savoir l'instruction 33/1 relative aux justificatifs de résidence. Elle considère dans ce sens que la décision de changer le barème de calcul de sa pension en appliquant de nouveau le barème applicable dans le pays de sa dernière affectation, la France, à la place du barème du pays pour lequel elle avait exercé son droit d'option, à savoir la Suisse, méconnaît autant la lettre que l'esprit des règles en question.

22. A l'appui de ce moyen, la requérante fait observer qu'aux termes de l'article 33, paragraphe 2, du Règlement de pensions, l'option qui y est prévue est irrévocable. Par conséquent, les effets du choix effectué au titre de cette option sont définitifs autant pour le pensionné que pour l'Organisation. Selon la requérante, la continuation de l'application du barème opté n'est pas conditionnée à la permanence des conditions requises pour l'exercice de l'option et son octroi n'est pas un acte conditionnel susceptible d'abrogation, en l'absence de toute caducité – ou condition « extinctive ou abrogative » – prévue par les textes.

23. Pour la requérante, la compétence de l'Organisation en la matière est liée : celle-ci n'a pas un pouvoir d'initiative, ni un pouvoir discrétionnaire, qui lui permettrait d'apprécier les conditions pour bénéficier de l'option à un moment autre que celui de l'exercice du droit

d'option. La requérante observe, par ailleurs, que le Conseil de l'Europe ne lui a jamais signifié le prétendu caractère conditionnel de la décision de lui octroyer le barème suisse.

24. Contrairement à ce qu'allègue la partie défenderesse (voir plus bas paragraphe 32), la requérante observe ensuite que le maintien du barème suisse en sa faveur, alors qu'elle vit en France, ne contreviendrait pas au principe de l'égalité de traitement entre les pensionnés. Elle indique dans ce sens que, dans le régime coordonné de pensions, il n'existe pas un principe selon lequel tous les pensionnés vivant dans un même pays doivent jouir du barème de ce pays. Elle réfute aussi, en tant que malvenu, l'argument de la partie défenderesse selon lequel ce maintien l'enrichirait sans cause, dès lors que l'enrichissement sans cause est une notion que les organisations internationales utilisent à l'égard d'agissements malhonnêtes de leurs agents.

25. Par son second moyen, la requérante invoque une violation des principes généraux du droit consacrant le respect de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Au sujet de ce moyen, elle note que la décision attaquée a brusquement mis fin à une pratique administrative constitutive du droit. Elle cite, dans ce sens, le fait que, après avoir déménagé de la Suisse en France en septembre 2015, elle a continué à percevoir le barème suisse pendant 4 ans et 11 mois. La décision litigieuse a ainsi enfreint sa légitime conviction au sujet des effets irrévocables de l'option en faveur du barème suisse.

26. La requérante considère par ailleurs que l'Organisation aurait dû l'aviser au préalable avant de prendre la décision contestée qui modifiait *in peius* sa situation administrative personnelle.

27. Enfin, la requérante note qu'il ne suffit pas que l'Administration affirme avoir maintenu le barème suisse par simple omission. Dès lors qu'une telle omission s'analyse en une erreur matérielle, il incombait à l'Administration de prouver l'erreur matérielle et de réfuter ainsi, preuves à l'appui, la présomption de légalité qui s'attache aux décisions administratives.

B. La Secrétaire Générale

28. La Secrétaire Générale conteste le bien-fondé des moyens invoqués par la requérante.

29. Au sujet du premier moyen, la Secrétaire Générale observe que, par sa décision litigieuse, l'Administration n'a pas révoqué l'option exercée par la requérante ; elle a plutôt constaté que les conditions nécessaires pour l'octroi de l'option n'étaient plus remplies, s'agissant en particulier de la condition posée à l'instruction 33/1 que le/la pensionné/e justifie de l'établissement de sa résidence principale et effective dans le pays en question « avec un transfert du centre permanent et habituel de ses intérêts et la volonté de lui conférer un caractère stable ».

30. La Secrétaire Générale note que la décision litigieuse découle d'une interprétation des dispositions en cause qui est conforme aux critères d'interprétation retenus par la Convention de Vienne sur le droit des traités et appliqués par le Tribunal, s'agissant d'une interprétation de bonne foi, correspondant à la lettre, au contexte, à l'objet et au but tant de l'article 33 du Règlement de pensions que de l'instruction 33/1 relative au règlement en question. En particulier, cette interprétation est en phase avec l'objectif consistant à permettre aux

pensionnés de bénéficier d'un barème correspondant au coût de la vie dans le pays où ils se sont établis de manière permanente et effective et garantissant le même pouvoir d'achat que dans le pays d'affectation.

31. Selon la Secrétaire Générale, l'interprétation soutenue par la requérante permettrait des abus puisqu'il suffirait à un pensionné ayant la possibilité d'exercer une option pour un barème de traitement applicable à un pays plus avantageux que celui du lieu de sa dernière affectation, d'y établir sa résidence pour une courte durée sans réelle volonté de lui conférer un caractère stable, pour bénéficier de cette option de manière inconditionnelle pour l'avenir, sans que la condition du lieu de résidence puisse être requise et vérifiée une fois l'option octroyée. La thèse soutenue par la requérante a d'ailleurs déjà été écartée dans un cas similaire par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en tant qu'« absurde » (Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT), [jugement n°2292](#), considérant 12).

32. La Secrétaire Générale constate, en outre, que l'interprétation soutenue par la requérante va à l'encontre du principe de l'égalité de traitement entre pensionnés. Ce principe exige que la requérante, qui est dans la même situation que les pensionnés résidant en France, perçoive une pension garantissant le même pouvoir d'achat, et donc une pension d'un montant égal à celui perçu par les pensionnés résidant en France, classés au même grade et au même échelon et ayant contribué pour la même durée. Le maintien du barème suisse dans le cas d'espèce – et l'augmentation du montant de la pension de la requérante qui en découlerait – donnerait lieu à son enrichissement injustifié.

33. Au sujet du second moyen développé par la requérante, la Secrétaire Générale observe que le retard pris à régulariser le barème est le résultat d'une omission non intentionnelle. Ce retard n'était donc pas susceptible de créer une pratique sur laquelle la requérante pouvait compter et qui aurait créé des droits à son profit. La décision contestée a eu pour but de mettre terme à une irrégularité au regard de l'article 33 du Règlement de pensions et elle ne saurait s'analyser en l'abandon d'une pratique portant atteinte aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

34. La Secrétaire Générale note aussi que, bien qu'elle eût été regrettable, la tardiveté de la régularisation du barème a été à l'avantage de la requérante. En effet, elle a permis à la requérante de continuer à bénéficier jusqu'au mois de juillet 2020 d'une pension calculée sur le barème suisse, qui était d'un montant très supérieur à celui auquel elle avait droit du fait de sa résidence en France depuis le mois d'octobre 2015.

35. En décidant de ne pas donner un effet rétroactif à la décision litigieuse, l'Organisation a par ailleurs fait preuve de bienveillance et de sollicitude à l'égard de la requérante. La Secrétaire Générale souligne dans ce sens qu'elle aurait pu donner un effet rétroactif à la décision contestée en application de la règle sur la répétition de l'indu (article 38 du Statut du Personnel) puisque la requérante savait, ou du moins elle aurait dû savoir, qu'elle ne remplissait plus les conditions pour bénéficier du barème suisse à compter d'octobre 2015.

36. La Secrétaire Générale conclut que les motifs du présent recours sont infondés et que le recours doit être rejeté.

C. L'appréciation du Tribunal

37. Le présent litige a pour objet la décision de l'Administration d'appliquer le barème français pour le calcul de la pension de la requérante en raison de son déménagement en France, alors que celle-ci bénéficiait auparavant du barème suisse, ayant exercé le droit d'option prévu à l'article 33 du Règlement de pensions. La requérante soutient que cette décision contrevient à la règle en question, ainsi qu'aux principes de droit de la sécurité juridique et de la confiance légitime. L'Organisation défenderesse, quant à elle, maintient la parfaite régularité de la décision attaquée.

38. Il est rappelé qu'aux termes du premier paragraphe de l'article 33 du Règlement de pensions (reproduit ci-dessus au paragraphe 16), les pensions relevant du règlement en question sont en règle générale calculées d'après le barème du pays de la dernière affectation de l'agent. Par dérogation à cette règle, les pensions peuvent toutefois être soumises au barème d'un autre pays où l'agent s'établit ultérieurement et pour lequel il exerce un droit d'option, dans les cas prévus au deuxième paragraphe de l'article précité. Un de ces cas admet la possibilité d'opter pour le barème d'un pays membre d'une des organisations coordonnées dont l'agent a la nationalité. L'instruction 33/1 (reproduite ci-dessus au paragraphe 17) précise qu'au regard de l'article 33, l'établissement du pensionné doit s'entendre comme étant « sa résidence principale effective, avec un transfert du centre permanent et habituel de ses intérêts et la volonté de lui conférer un caractère stable ».

39. Par les dispositions en question, le législateur a entendu accorder au pensionné le bénéfice d'un barème de traitement correspondant au coût de la vie dans le pays où il ou elle s'est établi(e) et garantissant un pouvoir d'achat correspondant à celui dont le pensionné jouissait dans le pays d'affectation.

40. Lorsque la requérante s'est prévalué du droit d'option prévu à l'article 33, il ne fait pas de doute qu'elle remplissait parfaitement les conditions requises pour bénéficier du barème suisse avec effet au 1^{er} novembre 2014 : elle disposait de la nationalité du pays en question et a pu démontrer qu'elle y avait déplacé sa résidence principale et effective, ainsi que requis par la disposition d'application posée par l'instruction 33/1. Il n'est pas contesté que la requérante a cessé de satisfaire auxdites conditions à partir du moment où, en octobre 2015, elle a déménagé en France et elle y a déplacé sa résidence principale et effective.

41. Dès lors que la requérante ne pouvait plus justifier des conditions lui ouvrant droit au bénéfice du barème suisse, sa situation administrative était irrégulière au regard des normes applicables et il incombait à l'Administration de prendre les mesures nécessaires pour régulariser sa situation. Le Tribunal rappelle à ce sujet qu'il est un principe général du droit que toute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée, ni suspendue, ni abrogée (principe *tu patere legem quam ipse fecisti*).

42. Dans ces circonstances, l'Administration a fait une exacte application des règles applicables lorsqu'elle a décidé de baser le calcul de la pension de la requérante sur le barème

du pays où elle avait déménagé et de ce fait, de ne plus la calculer sur la base du barème du pays qu'elle avait entretemps quitté.

43. La requérante soutient sur ce point que l'option qu'elle a exercée en tant que ressortissante suisse décidant de s'établir dans son pays d'origine est irrévocable en vertu du paragraphe 2 de l'article 33 du Règlement de pensions et que l'Organisation ne saurait dès lors révoquer cette option dans le cas de son déménagement dans un autre pays. Le Tribunal ne peut souscrire à une telle thèse car dans un cas comme celui d'espèce, ce n'est pas l'Organisation qui « révoque » l'option librement exercée par le pensionné, mais c'est ce dernier qui décide de s'installer ailleurs que dans le pays dont il est ressortissant et ne peut plus, de ce fait, bénéficier du barème de calcul applicable à ce pays.

44. Ainsi qu'il a déjà été statué par un autre tribunal administratif international cité par l'Organisation défenderesse (voir paragraphe 31 ci-dessus), la thèse soutenue par la requérante aurait pour conséquence absurde que le bénéficiaire d'une pension calculée en fonction de la situation dans un pays donné pourrait changer de résidence et s'installer sur n'importe quel territoire d'un Etat membre ou non membre de l'Organisation tout en bénéficiant des mêmes avantages. Une telle interprétation n'est pas conforme à l'objet et au but des règles applicables et donnerait lieu à des abus, puisqu'il suffirait pour un pensionné de résider brièvement dans un pays dont le barème lui est plus avantageux pour pouvoir en bénéficier à vie alors qu'il a établi sa résidence stable et effective dans un autre pays.

45. Au vu du ce qui précède, le premier moyen de la requérante tiré d'une violation de l'article 33 du Règlement de pensions doit être écarté en tant qu'infondé.

46. Au sujet du second moyen de la requérante, le Tribunal note qu'il est constant que la requérante a notifié l'Administration qu'elle avait déménagé à nouveau à Strasbourg au moment des faits, en septembre 2015. Cependant, la procédure orale dans le présent recours a permis d'établir que ce n'est qu'en mars 2020, par suite du signalement de la requérante du transfert de son compte bancaire de la Suisse à la France, que l'Administration s'est avisée de la situation irrégulière dans laquelle se trouvait la requérante du fait que sa pension continuait à être calculée sur la base du barème suisse alors qu'elle aurait dû être calculée sur le barème français.

47. Dans ces circonstances et compte tenu de l'obligation qui incombait à l'Administration de mettre fin à l'irrégularité relevée (voir paragraphe 41 ci-dessus), la question qui se pose pour le Tribunal est de déterminer si le temps pris à y remédier était approprié au vu des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime. En réponse à cette question, le Tribunal parvient à la conclusion que l'Organisation n'a pas méconnu les exigences de la sécurité juridique et de la confiance légitime en intervenant sur la situation de la requérante en août 2020, à savoir 5 mois après avoir détecté l'irrégularité dont il est question dans la présente affaire.

48. Par ailleurs, le Tribunal note que l'Administration a décidé de ne pas appliquer de façon rétroactive la décision de régulariser le barème de calcul de sa pension, en prenant à sa charge l'entière responsabilité du retard avec lequel elle a appliqué la décision contestée par rapport à la date du déménagement en France de la requérante.

49. Dès lors, le second moyen de la requérante est à rejeter en tant que non fondé.

III. CONCLUSION

50. Il résulte de tout ce qui précède que le présent recours est infondé et doit être rejeté.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

- Déclare le recours non fondé et le rejette ;
- Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal, réuni en visioconférence, le 18 octobre 2021, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 21 octobre 2021, le texte français faisant foi.

La Greffière du
Tribunal Administratif

Le Président Suppléant du
Tribunal Administratif

Christina OLSEN

András BAKA