

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N^{os} 595-601/2018
(Gianfranco ALBERELLI (III) et autres c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

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

assistés de :

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

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

PROCEDURE

1. Le Tribunal est saisi de sept recours, présentés et enregistrés aux dates ci-dessous, par :
 - M. Gianfranco ALBERELLI (III), recours N^o 595/2018, déposé et enregistré le 13 novembre 2018 ;
 - M. James BRANNAN (III), recours N^o 596/2018, déposé et enregistré le 13 novembre 2018 ;
 - M. John PARSONS (III), recours N^o 597/2018, déposé et enregistré le 13 novembre 2018 ;
 - M. Alfonso ZARDI (III), recours N^o 598/2018, déposé et enregistré le 13 novembre 2018 ;
 - M. Ulrich BOHNER (III), recours N^o 599/2018, posté le 19 novembre et enregistré le 20 novembre 2018 ;
 - M. David PARROTT (II), recours N^o 600/2018, déposé et enregistré le 22 novembre 2018 ;
 - Mme Penelope DENU (III), recours N^o 601/2018, déposé et enregistré le 23 novembre 2018 ;

2. Le 10 décembre 2018, les sept requérants ont déposé leurs mémoires ampliatifs.
3. Le 15 février 2019, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations (un seul document pour les sept recours).
4. Le 11 mars 2019, les sept requérants ont soumis leur mémoire en réplique (un seul document pour les sept requérants).
5. L'audience publique pour les sept recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal à Strasbourg le 27 mars 2019. Les sept requérants étaient représentés par M. Giovanni M. Palmieri, conseil en droit de la fonction publique internationale, tandis que le Secrétaire Général était représenté par M. Jörg Polakiewicz, Directeur du Service du Conseil Juridique et du Droit International Public (Jurisconsulte), assisté par Mme Sania Ivedi, juriste, et par Mme Léa Boucard, juriste assistante, toutes les deux du Service du Conseil Juridique.

EN FAIT

I. LES FAITS DE LA CAUSE

6. Les cinq requérants des recours N^{os} 595/2018, 596/2018 et 599-601/2018 sont des agents du Conseil de l'Europe en poste au siège de l'Organisation. Ils sont tous des agents à durée indéterminée affectés dans différents services de l'Organisation. Les deux requérants des recours N^{os} 597-598/2018 sont des anciens agents de l'Organisation qui perçoivent une retraite de celle-ci.
7. Les sept requérants contestent les décisions qui se sont matérialisées en janvier 2018, selon le cas, soit par les bulletins de salaire soit par les bulletins de pension, de ne pas leur accorder d'ajustement salarial pour 2018 ainsi que de reporter à 2019 l'entrée en vigueur de la clause de modération salariale.
8. La matière des ajustements des salaires et des retraites est actuellement régie selon les règles indiquées au paragraphe 20 ci-dessous.
9. Les faits pertinents peuvent ainsi se résumer.
10. Le 3 juillet 2017, le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie a informé le Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la décision de la Fédération de Russie de suspendre le paiement de ses contributions au budget du Conseil de l'Europe pour 2017 jusqu'au rétablissement des pouvoirs de la délégation de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, la Fédération de Russie a affirmé qu'elle continuerait de remplir ses engagements au sein de l'Organisation. Le courrier était ainsi rédigé (version originale) :

« The Russian Federation expresses deep concern about the aggravating crisis within the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE). The statement of the Russian Foreign Ministry dated 30 June 2017 contains a detailed assessment of the crisis by the Russian side. In order to prevent the situation from developing according to this dangerous scenario, the Russian Federation decided to suspend payment of its

contributions to the budget of the Council of Europe for 2017 until full and unconditional restoration of the credentials of the delegation of the Federal Assembly of the Russian Federation within the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. At the same time, the Russian Federation continues to fulfil its commitments within the Organization. Without any interference with PACE's substantive working issues, we consider it unacceptable to apply sanctions against the members of parliaments elected by the people. We strongly believe that the PACE rules of procedure need to be reformed in such a way as to better accommodate the views of all the PACE members and the Europeans they represent. »

11. Les 21-23 novembre 2017, lors de la 1300^e réunion (Budget), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la décision suivante :

« Les Délégués, vu les recommandations du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) concernant l'ajustement de la rémunération du personnel du Conseil de l'Europe pour 2018 et les barèmes des traitements correspondants tels qu'ils figurent dans le document CM(2017)123-add2,

1. conviennent, en application de l'article 6 – Faisabilité budgétaire du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations, de ne pas appliquer l'ajustement annuel recommandé par le CCR en raison du défaut de paiement de contributions obligatoires pour 2017 qui a entraîné une réduction significative du budget de l'Organisation ;

2. notent qu'en application de l'article 36 du 132^e rapport (CM(2001)170-rev), la décision ci-dessus de ne pas appliquer l'ajustement annuel s'appliquera aux pensions versées au titre de l'Annexe V du Statut du personnel ;

3. notent que, conformément à l'interprétation qui a été donnée au paragraphe 3 du 34^e rapport du CCG (CCG(65)5) en date du 25 octobre 1965, lors de sa 77^e session tenue le 29 juin 1966 (cf. CCG/M(66)6), la décision ci-dessus s'appliquera aux traitements du personnel temporaire employé par le Conseil de l'Europe ;

4. notent qu'en application de l'article 3 de la Résolution CM/Res(2009)5 sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme, la décision ci-dessus s'appliquera aux émoluments annuels des juges et du Commissaire aux droits de l'homme ;

5. approuvent, avec effet au 1^{er} janvier 2018, les montants des allocations/suppléments exprimés en valeur absolue, indiqués en Annexe au 251^e rapport du CCR (document CM(2017)124) ;

6. conviennent que si l'application de la méthode résulte en un ajustement négatif, ils examineront la proposition du Secrétaire Général de ne pas appliquer cet ajustement négatif dans la limite de 1,1 % au total. »

12. Fin janvier 2018, les requérants reçurent, selon le cas, le bulletin de paie ou de retraite pour le mois de janvier 2018. En application de la décision du Comité des Ministres, ces documents ne contenaient pas les augmentations qui auraient dû avoir lieu en application de la méthode d'ajustement des salaires en vigueur et de la clause de modération.

13. A des dates s'échelonnant du 20 au 23 février 2018, les requérants ainsi que dix autres agents ou retraités de l'Organisation introduisirent des réclamations administratives (article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel).

14. Conformément à l'article 59, paragraphe 5, du Statut du Personnel, les réclamants demandèrent dans leur réclamation administrative que celle-ci fût soumise au Comité consultatif du contentieux.

15. Le 28 août 2018, le Comité consultatif du contentieux rendit son avis. Ses conclusions unanimes étaient ainsi rédigées :

« le Comité consultatif du contentieux

1. est d'avis que des éléments forts plaident en faveur de la thèse de l'administration selon laquelle les conditions légales de l'application de la clause de faisabilité en 2018 sont réunies ;
2. regrette l'absence de mesures susceptibles d'aménager, d'atténuer ou de compenser les effets négatifs pour les agents résultants de l'application de la clause de faisabilité ;
3. estime que l'équité commande que les agents bénéficient de mesures compensatoires ainsi que du paiement rétroactif de l'ajustement salarial en cas de règlement par la Fédération de Russie de sa dette à l'endroit de l'Organisation ;
4. le Comité consultatif du contentieux invite le Secrétaire Général et les réclamants à le tenir informés des suites données à ses propositions. »

16. Les parties n'ont pas indiqué au Tribunal si elles ont donné suite à l'invitation du Comité consultatif du contentieux citée au point 4 ci-dessus.

17. Le 27 septembre 2018, le Secrétaire Général rejeta lesdites réclamations administratives. Il les considéra comme non fondées.

18. Aux dates indiquées au paragraphe 1 ci-dessus, les sept requérants ont introduit leurs recours conformément à l'article 60 du Statut du Personnel.

II. LE DROIT PERTINENT

A. La coordination

19. Le Conseil de l'Europe fait partie d'un réseau d'organisations internationales qui appliquent un système de calcul commun des salaires et retraites en laissant toutefois à chaque organisation le choix d'appliquer ou non le résultat du calcul. Dans son mémoire (paragraphe 3 ci-dessus) le Secrétaire Général a ainsi résumé ce système :

« 10. A titre liminaire, il convient de rappeler que le Conseil de l'Europe fait partie des Organisations coordonnées qui partagent un système coordonné sur les questions de rémunérations et d'indemnités. Le cadre juridique définissant le fonctionnement du système de la coordination figure dans la Règlementation relative au système de la coordination, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 8 juillet 2004 (document CM(2004)14).

11. Selon cette Règlementation, l'objet du système de la coordination est de fournir des recommandations aux organes directeurs des Organisations coordonnées concernant, notamment, les barèmes des traitements de base, ainsi que leur méthode d'ajustement, applicables à l'ensemble des catégories de personnel et à l'ensemble des pays où se trouvent des agents en activité ou des bénéficiaires d'une pension.

12. C'est au Comité de coordination sur les rémunérations qu'il appartient de fournir les recommandations pertinentes aux Organisations coordonnées, conformément à la méthode d'ajustement salarial en vigueur. C'est ensuite aux organes directeurs des Organisations coordonnées – le Comité des Ministres dans le cas du Conseil de l'Europe – qu'il appartient, en tant qu'organes souverains, de prendre des décisions sur les recommandations formulées par le CCR.

13. Le 18 octobre 2016, le Comité des Ministres a adopté le Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations tel qu'il figure dans le 244e rapport du CCR, pour la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2020 (document CM(2016)128). Le Comité des Ministres notait, au moment de l'adoption de la méthode, qu'un addendum au 244e rapport serait adopté par le CCR proposant une clause de modération au plus tard le 30 juin 2017 pour entrer en vigueur le 1er janvier 2018 (CM/Del/Dec(2016)1268/11.5).

14. Il est nécessaire, pour la compréhension de la présente affaire, de rappeler les dispositions pertinentes du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations des Organisations coordonnées figurant en annexe au 244e rapport du CCR :

'Article 5 : Ajustements annuels des traitements de base

(...)

5.2 Barèmes pour les autres pays

5.2.1 Sous réserve des dispositions de l'article 6, les traitements de base pour les catégories A, L, B et C, ou les niveaux des salaires de base établis sur une échelle unique, des agents en poste dans les autres pays, sont ajustés au 1er janvier suivant la période de référence, par l'ajustement salarial résultant du produit de l'indice de référence final visé à l'article 4.1.6.2 ci-dessus et de l'indice des prix à la consommation pertinent, corrigé si besoin est par les PPA telles qu'elles figurent à l'Appendice 2, de façon à assurer une relative équivalence de pouvoir d'achat entre les barèmes des pays considérés.

5.2.2 Les ajustements en pourcentage s'appliquent aux traitements de base en vigueur au 31 décembre de l'année précédente.

Article 6 : Faisabilité budgétaire

6.1 Le Comité des Ministres se réserve le droit souverain de prendre des mesures spéciales en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ajustement résultant de l'application de cette méthode salariale, si des circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques le justifient, en particulier :

de décider que l'ajustement annuel recommandé par le CCR sera accordé en partie ou refusé, et de décider en outre du moment du paiement de tout ajustement.

6.2 Les conditions objectives qui pourraient définir l'existence de circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques permettant d'invoquer la mesure prévue à l'article 6.1 comprennent, entre autres mais pas seulement, le retrait ou le défaut de paiement d'un ou plusieurs pays membres de l'Organisation, entraînant une réduction significative de son budget, ou un événement imprévu entraînant des dommages financiers exceptionnels, entre autres à la suite d'une crise économique internationale, ou une incapacité prolongée de fonctionnement de l'Organisation, ou lorsque l'impact financier d'une recommandation du CCR entraînerait une variation des dépenses totales en personnel d'une amplitude telle qu'elle mettrait en danger le fonctionnement ou la mission de l'Organisation.

6.3 Le Comité des Ministres se réserve également le droit de déterminer l'opportunité de prendre, dans le contexte de l'ajustement annuel, d'autres mesures.

6.4 L'action prévue à cet article est mise en œuvre en conformité avec les principes juridiques généraux pertinents.' »

B. L'ajustement des salaires et retraites litigieux

20. Au sujet de l'ajustement des salaires litigieux, le Secrétaire Général s'est exprimé ainsi dans son mémoire précité :

« 15. Concernant l'ajustement annuel des rémunérations des agents des Organisations coordonnées au 1er janvier 2018, le CCR a formulé, dans son 250e rapport (document CM(2017)123), la recommandation suivante aux organes directeurs des Organisations coordonnées :

‘4. Recommandation

Le Comité de coordination sur les rémunérations recommande aux organes directeurs :

(a) d'approuver, sous réserve des dispositions de l'article 6 du 244e Rapport du CCR tel qu'adopté par chacune des Organisations coordonnées, les barèmes de traitements au 1er janvier 2018 qui résultent de l'application des indices d'ajustement indiqués à l'Annexe 1 (voir tableaux par pays joints à l'Annexe 4 de ce rapport) ; (...)'.

16. Le 250e rapport du CCR était accompagné d'un addendum relatif à l'ajustement annuel des rémunérations des agents du Conseil de l'Europe au 1er janvier 2018 sans l'application de la clause de modération, dans lequel figuraient les barèmes des traitements applicables au Conseil de l'Europe (document CM(2017)123-add2).

17. Le 22 novembre 2017, le Comité des Ministres a examiné les recommandations formulées dans le 250e rapport du CCR et dans son addendum, et a décidé ce qui suit :

‘Les Délégués, vu les recommandations du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) concernant l'ajustement de la rémunération du personnel du Conseil de l'Europe pour 2018 et les barèmes des traitements correspondants tels qu'ils figurent dans le document CM(2017)123-add2 ;

1. conviennent, en application de l'article 6 – Faisabilité budgétaire du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations, de ne pas appliquer l'ajustement annuel recommandé par le CCR en raison du défaut de paiement de contributions obligatoires pour 2017 qui a entraîné une réduction significative du budget de l'Organisation ;

2. notent qu'en application de l'article 36 du 132e rapport (CM(2001)170-rev), la décision ci-dessus de ne pas appliquer l'ajustement annuel s'appliquera aux pensions versées au titre de l'Annexe V du Statut du personnel ; (...)'.

18. Par une décision du 22 novembre 2018, le Comité des Ministres a adopté les amendements à l'article 4.1.6.2 du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations, figurant en Annexe 1 à l'addendum au 244e rapport du CCR (document CM(2017)120), avec effet au 1er janvier 2019. Les modifications en question consistaient à insérer, dans la méthode d'ajustement des rémunérations, la clause de modération proposée par le CCR. A cet égard, il convient de se référer à la recommandation du CCR qui s'est contenté de recommander aux organes directeurs d'adopter les amendements en question, sans évoquer la date d'entrée en vigueur préconisée. »

EN DROIT

I. LA JONCTION DES RECOURS

21. Etant donné la connexité des sept recours, le Tribunal décide de les joindre, en application de l'article 14 de son Règlement intérieur.

II. L'EXAMEN DES RECOURS

22. Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire Général de mettre en œuvre les décisions du Comité des Ministres concernant le gel des rémunérations en 2018 et le report de la date de mise en application de la clause de modération. Ils demandent

également une somme de 1 200 euros pour chaque requérant au titre du remboursement des frais engendrés par la présente procédure

23. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer les recours non fondés et de les rejeter.

A. Sur la légalité de l'application de la clause de faisabilité budgétaire

1) Les requérants

24. Les requérants soulèvent 4 moyens : violation de la méthode d'ajustement des rémunérations en raison d'une application erronée de l'article 6 et méconnaissance des trois principes généraux du droit : *tu legem patere quam ipse fecisti*, principe de la proportionnalité et principe de la confiance légitime.

a) Application erronée de l'article 6 (clause de faisabilité) de la méthode

25. Les requérants rappellent d'emblée que, dès 1958, les Organisations coordonnées dont fait partie le Conseil de l'Europe se sont dotées de méthodes d'ajustement des salaires mathématiques et objectives. Depuis 1976, en particulier, les méthodes qui se sont succédé se fondaient sur le principe du parallélisme entre l'évolution en termes réels des traitements des fonctionnaires nationaux (dans les pays dits « de référence ») et celle des traitements des agents des Organisations coordonnées.

26. Ils ajoutent que, depuis le début des années 1990, les pays membres des Organisations coordonnées ont manifesté une certaine réticence quant à l'application automatique des résultats de la méthode. D'où l'introduction – par le 22^{ème} Rapport du Comité de Coordination sur les Rémunérations (CCR) en 1993 – de la notion de « faisabilité budgétaire ». Cette notion a depuis lors significativement évolué. Au début elle était conçue comme une clause « macroéconomique », dont l'application était liée à l'appréciation de la situation économique générale dans les pays dits « de référence ». Au fil des années la conception de la clause a évolué pour assumer un contenu et une justification « micro-économiques ». Dès lors, l'application de la clause et, donc, l'interférence avec les résultats produits par la méthode ont été progressivement liés aux problèmes budgétaires propres à chaque Organisation Coordonnée. Ainsi une certaine forme de décoordination a été considérée comme la conséquence inéluctable, et par là donc acceptable, du fonctionnement des clauses de faisabilité. De surcroît après quelques tentatives de rédaction non couronnées de succès le CCR a préféré laisser à chaque Organisation le soin de rédiger sa propre clause de faisabilité. Ainsi, des textes quelque peu hétérogènes ont vu le jour au sein de chaque Organisation.

27. Pour les requérants, il s'ensuit que, en adoptant la clause de faisabilité, le Comité des Ministres a encadré et donc limité son pouvoir de déroger aux résultats de la méthode. Cette clause est insérée dans le contexte normatif de la méthode et en est donc partie intégrante.

28. Les requérants font remarquer que, de leur côté, les juridictions administratives internationales contrôlent le respect par les Organisations des méthodes d'ajustement des traitements.

29. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, les requérants rappellent la sentence du 26 janvier 1996 sur les recours N^{os} 182-185/1994 (Auer et autres c/ Secrétaire Général, paragraphe 76), ainsi que la sentence Fuchs et autres c/ Secrétaire Général (recours N^{os} 231-238/1997, sentence du 29 janvier 1998, paragraphe 64), dans laquelle le Tribunal a annulé les décisions faisant application de la clause de faisabilité en raison de l'insuffisance de la motivation.

30. Afin de mieux cerner les contraintes que la jurisprudence internationale pose à l'exercice par le Comité des Ministres de ses pouvoirs dérogatoires, les requérants se réfèrent également à la jurisprudence du TAOIT qui énumère « les principes définissant les limites du pouvoir d'appréciation dont jouissent les Organisations internationales en ce qui concerne la détermination des ajustements des salaires de leur personnel » (Jugement n^o1821 du 28 janvier 1999, affaires Allaert & Warmels n^o3, considérant 7).

31. Pour les requérants, ces principes doivent être pris en considération non seulement au moment de l'adoption d'une méthode par l'organe directeur, mais également lorsqu'il s'agit d'apprécier la légalité de l'application d'une méthode et notamment d'interpréter à cette fin l'article 6 de la méthode en vigueur, à savoir la possibilité de dérogation par rapport aux résultats produits par la méthode en raison de considérations relevant de la faisabilité budgétaire.

32. S'agissant de l'interprétation d'une des dispositions de la méthode, pour les requérants, il y a lieu de garder à l'esprit la jurisprudence constante du Tribunal en matière d'interprétation des dispositions statutaires et réglementaires, jurisprudence selon laquelle il convient d'appliquer dans l'ordre juridique du Conseil de l'Europe les critères d'interprétation retenus par la Convention des Nations Unies sur le droit des traités du 23 mai 1969 (Convention de Vienne). En particulier, son article 31, paragraphe 1, énonce une règle générale d'interprétation aux termes de laquelle 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 » (cf. TACE, sentence N^o226/96 du 24 avril 1997, Zimmerman c/ Secrétaire Général, paragraphe 24, et sentence N^o 251/99 du 22 octobre 1999, Baechel c/ Secrétaire Général, paragraphe 30).

33. Pour les requérants, conformément à l'article 6 précité, il ne suffirait pas qu'il y ait un « défaut de paiement » de la part d'un pays membre. Encore faudrait-il que ce défaut ait entraîné une « réduction du budget » de l'Organisation.

34. Selon eux, en l'espèce, le « défaut » n'était à l'époque où la décision a été prise qu'un « retard » de paiement de la part de la Fédération de Russie. Des retards de ce genre sont à tel point fréquents dans la vie des organisations internationales que s'ils devaient entraîner le gel des rémunérations des fonctionnaires internationaux il y a fort à craindre que ce gel aurait le caractère de règle sinon de pérennité. Pour les requérants, c'est à tort que le Secrétaire Général considère que la condition objective invoquée par l'organe directeur était satisfaite car il n'y a pas eu de « réduction de budget » à proprement parler. Le Secrétaire Général attribue au terme « budget » une signification qui fait abstraction des définitions contenues dans le Statut de l'Organisation et dans le Règlement financier. Dans son article 3, paragraphe 2, ce dernier document indique clairement – par ailleurs en application de l'article 20 d) dudit Statut – que « le Programme et Budget constituent un document intégré. (...) Le Budget autorise les recettes et les dépenses

budgétaires de l'Organisation pour la mise en œuvre du Programme pour chacun des exercices financiers du biennium ».

35. Etant donné que le « budget » est un document comptable du Conseil de l'Europe, la condition de la « réduction du budget » prévue à l'article 6 impliquait que le Comité des Ministres adopte sinon un nouveau budget tout au moins un addendum ou un *corrigendum* au document déjà adopté pour l'année 2018. Toutefois, cette condition n'a pas été remplie car l'espoir existait que la Fédération de Russie s'acquitte pleinement de sa contribution courant 2018.

36. Par la suite, les requérants font un certain nombre de remarques sur les décisions de rejet des réclamations administratives ainsi que sur des considérations du Comité consultatif du contentieux. Ces remarques visent la situation qui prévalait au moment où était prise la décision d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire, la marge d'appréciation dont disposerait le Comité des Ministres en la matière, la position du Comité consultatif du contentieux quant aux éléments à prendre en considération et, enfin, sur la légalité qui doit s'apprécier en tenant compte des éléments de droit et de fait tels qu'ils existaient au moment où la décision a été prise.

37. Sur ce dernier point, les requérants s'opposent à la thèse qui, selon eux, le Secrétaire Général aurait amorcé dans ses décisions de rejet des réclamations administratives selon laquelle une décision relative à l'application de clause de faisabilité budgétaire pourrait se justifier à la lumière d'éléments qui se matérialisent après l'adoption de ladite décision. Les requérants affirment que si le Secrétaire Général devait insister dans cette voie il se trouverait en contradiction avec lui-même et ils invoqueraient l'application du principe général du droit qu'exprime la maxime latine « *contraria allegans non auditur* » et ils soulèveraient une exception de forclusion (*estoppel*).

38. En conclusion, les requérants estiment que le Comité des Ministres et le Secrétaire Général auraient violé l'article 6 de la méthode et que les arguments du Secrétaire Général en défense de l'application de la clause de faisabilité seraient fallacieux.

b) Violation de principes généraux du droit

39. Après avoir rappelé que l'article 6.4 de la méthode consacre l'engagement du Comité de Ministres à respecter les principes généraux du droit applicables en la matière (paragraphe 17, *in fine*, ci-dessus), les requérants soutiennent qu'il y aurait eu méconnaissance de trois principes généraux du droit: *tu legem patere quam ipse fecisti*, principe de proportionnalité et, enfin, principe de la confiance légitime.

1. Tu legem patere quam ipse fecisti

40. D'après les requérants, sur la base de ce principe général, le Comité des Ministres était tenu d'appliquer de façon rigoureuse la méthode qu'il a adoptée et, à l'intérieur de la méthode, l'article 6 qu'il a lui-même rédigé.

2. *Principe de proportionnalité*

41. Les requérants affirment que, se trouvant confronté à un retard de paiement, le Comité des Ministres aurait pris sa décision sans savoir si ce retard se traduirait par la suite en un véritable défaut de paiement. Pour eux, il lui aurait été loisible d'attendre quelques mois avant de se prononcer sur la rémunération des agents, comme cela a été fait à plusieurs reprises tout au long de la vie de l'Organisation ou bien explorer d'autres voies permettant à l'Organisation de faire face aux difficultés passagères sans léser excessivement le personnel. Aux yeux des requérants cette recherche s'imposait en droit pour faire en sorte que la solution arrêtée soit conforme au principe de proportionnalité.

3. *Confiance légitime*

42. Conformément à ce principe, les administrations internationales sont tenues à respecter les engagements qu'elles ont pris à l'égard des agents. L'existence et l'application de ce principe sont confirmées par la jurisprudence des juridictions administratives internationales. La décision du Comité des Ministres, de par son caractère abrupt et son absence de justification objective, ébranlerait la confiance des agents en l'organe décisionnel de l'Organisation et porterait atteinte à l'esprit de coopération qui fonde les relations entre les agents et l'Organisation qui les emploie, conformément aux considérations développées par le Tribunal de céans dans sa sentence *Auer* précitée (paragraphe 29 ci-dessus).

2) *Le Secrétaire Général*

43. Le Secrétaire Général affirme d'emblée que, au vu de l'ensemble des éléments de droit pertinents et à la lumière des difficultés financières majeures que traverse actuellement l'Organisation, la décision du Comité des Ministres de ne pas appliquer l'ajustement annuel recommandé par le CCR pour 2018 et, partant, les décisions d'application prises par le Secrétaire Général en conséquence, auraient été adoptées en toute légalité, conformément à la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur.

44. Il met en exergue que l'article 6 sur la faisabilité budgétaire prévoit expressément que le Comité des Ministres peut décider « que l'ajustement annuel recommandé par le CCR sera accordé en partie ou refusé » et « en outre du moment du paiement de tout ajustement ». Or, les circonstances permettant de mettre en œuvre les mesures prévues à cet article comprennent notamment, « le retrait ou le défaut de paiement d'un ou plusieurs pays membres de l'Organisation, entraînant une réduction significative de son budget ».

45. Sur ce point, le Secrétaire Général rappelle que le Conseil de l'Europe est confronté, depuis le milieu de l'année 2017, à des difficultés budgétaires graves et sans précédent qui correspondent, à tout le moins, aux circonstances prévues pour la mise en œuvre de la clause de faisabilité budgétaire.

46. Ces difficultés résultent, notamment, de la décision de la Fédération de Russie – qui figure parmi les cinq Etats ayant le statut de principaux contributeurs au budget du Conseil de l'Europe qui y contribuent chacun à hauteur de 11 % – de suspendre le paiement de ses contributions au budget du Conseil de l'Europe jusqu'au rétablissement des pouvoirs de sa

délégation au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Aucun règlement n'a été reçu depuis cette date.

47. Le montant non versé par la Fédération de Russie, à la date de la décision du Comité des Ministres sur l'ajustement des rémunérations pour 2018, le 22 novembre 2017, s'élevait à 22,26 millions d'euros, ce qui représentait une réduction significative des recettes de l'Organisation, et donc, dans les faits, de son budget.

48. Le Comité des Ministres aurait ainsi exercé le pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière d'ajustement salarial. A la lumière des difficultés budgétaires de l'Organisation, le Comité des Ministres a estimé qu'il n'était pas envisageable d'aggraver la situation en augmentant les rémunérations à compter du 1^{er} janvier 2018 en fonction des résultats issus de la méthode d'ajustement des rémunérations.

49. Après avoir rappelé la jurisprudence du Tribunal (TACE, anciennement Commission de recours du Conseil de l'Europe, recours N° 133 à 145/1986 – Ausems et autres c/ Secrétaire Général, sentence du 3 août 1987), le Secrétaire Général soutient que le Comité des Ministres aurait pour seule obligation celle de respecter la méthode d'ajustement des rémunérations qu'il s'est assignée en approuvant le 244^e rapport du CCR. En l'occurrence, en décidant de ne pas appliquer l'ajustement annuel recommandé par le CCR en application de la clause de faisabilité budgétaire contenue dans la méthode d'ajustement des rémunérations, le Comité des Ministres, statuant dans le cadre des compétences que lui confère le Statut du Personnel (article 41), a assumé les obligations qu'il se doit de respecter pour la période qu'il a définie.

50. Le Secrétaire Général ajoute que, en tout état de cause, le Comité des Ministres disposerait d'une marge d'appréciation étendue en matière d'ajustement des salaires et, sur ce point, il se réfère à la jurisprudence du Tribunal (TACE, anciennement Commission de recours du Conseil de l'Europe, recours N° 163-164/90 – Jeannin et Bigaignon, sentence du 26 juin 1992, paragraphes 43-44).

51. Il en déduit qu'il appartient au Comité des Ministres de déterminer les modalités de la prise en compte des résultats issus de la méthode d'ajustement des rémunérations. En l'espèce, il avait tout à fait le droit et le pouvoir d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire, à la seule condition de justifier les motifs qui l'ont amené à ne pas appliquer l'ajustement annuel recommandé par le CCR et ce, dans le respect des critères énoncés dans la clause de faisabilité budgétaire. Or, ces conditions auraient été parfaitement respectées en l'espèce.

52. Le Secrétaire Général conteste l'affirmation des requérants selon laquelle la conséquence du défaut de paiement par la Fédération de Russie de sa contribution obligatoire au budget du Conseil de l'Europe ne pourrait pas s'analyser en « une réduction significative du budget de l'Organisation » au sens de l'article 6 sur la faisabilité budgétaire du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations.

53. En premier lieu, il souligne que la décision de la Fédération de Russie de suspendre le paiement de ses contributions obligatoires jusqu'au rétablissement des pouvoirs de sa délégation au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne pourrait pas être assimilée à

un simple retard dans le paiement de sa contribution, au vu des conditions énoncées pour la reprise du paiement. Cette décision reflète une crise politique profonde qui perdure à ce jour.

54. Le Secrétaire Général reconnaît que les contributions non versées constituent une obligation financière de la Fédération de Russie envers l'Organisation et sont considérées comme une dette. Cependant, il est difficile de savoir combien de temps cette obligation financière demeurera non réglée, si et quand une solution politique sera trouvée, ou encore si les contributions non versées pourront finalement être recouvrées. Le Secrétaire Général ajoute qu'il existe un risque réel que le processus politique actuellement mené n'aboutisse pas à une solution qui puisse être acceptée par l'ensemble des parties concernées. Dès lors, la Fédération de Russie risque d'être suspendue sur la base de l'article 9 du Statut du Conseil de l'Europe, voire de se retirer par elle-même du Conseil de l'Europe. Dans un tel cas, il y a fort à craindre que les contributions dues ne soient finalement pas payées.

55. En deuxième lieu, tout Etat membre a l'obligation de contribuer aux budgets de l'Organisation (articles 38 et 39 du Statut du Conseil de l'Europe). Les contributions obligatoires des Etats membres ne sont exigibles que si elles trouvent leur fondement dans le budget de l'Organisation tel qu'approuvé par le Comité des Ministres qui définit les montants des contributions obligatoires dues par chaque Etat membre. C'est sur la base des montants ainsi définis dans le budget adopté par le Comité des Ministres que les contributions obligatoires sont par la suite exigibles et constituent des obligations financières dues par les Etats envers l'Organisation.

56. Tant que la Fédération de Russie est un Etat membre du Conseil de l'Europe, ses contributions obligatoires aux budgets du Conseil de l'Europe doivent être comprises dans le budget adopté par le Comité des Ministres. Il n'est pas possible de suivre l'hypothèse des requérants selon laquelle le défaut de paiement aurait dû entraîner l'adoption d'un budget rectificatif, ne comprenant pas les contributions obligatoires de la Fédération de Russie, seule hypothèse pouvant justifier, selon eux, l'application de la clause de faisabilité budgétaire. En effet, une telle hypothèse aurait pour résultat d'effacer les obligations financières de la Fédération de Russie et donc d'effacer la dette due par la Fédération de Russie envers l'Organisation, ce qui n'est, bien évidemment, pas envisageable.

57. Le Secrétaire Général rappelle qu'un texte doit être interprété suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes employés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du texte en question. Or, dans le contexte du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des rémunérations, l'objet et le but de l'article 6 sur la faisabilité budgétaire est d'énoncer, de manière non exhaustive, les circonstances budgétaires et/ou économiques permettant au Comité des Ministres de refuser l'ajustement annuel recommandé par le CCR. Le Secrétaire Général souligne que, parmi ces circonstances, sont invoqués, comme exemples non limitatifs, le retrait ou le défaut de paiement d'un ou plusieurs Etats membres de l'Organisation entraînant une « réduction significative du budget ».

58. Il en déduit que la clause de faisabilité budgétaire aurait été appliquée en conformité avec ses termes, à la lumière de son objet et de son but. A cet égard, le Secrétaire Général ajoute que le retrait d'un Etat membre et le défaut de paiement d'un Etat membre sont deux circonstances distinctes, entraînant des conséquences distinctes quant au statut de cet Etat au sein de

l'Organisation. Ainsi, en cas de retrait de l'Etat, celui-ci n'est plus membre de l'Organisation, et le budget de l'Organisation tel qu'adopté par le Comité des Ministres est automatiquement et formellement réduit du montant de la contribution de l'Etat s'étant retiré. A l'inverse, en cas de défaut de paiement, l'Etat demeure membre de l'Organisation, au moins dans un premier temps, et le budget adopté par le Comité des Ministres n'est, par définition, pas formellement réduit, puisque le document adopté comprend, dans sa partie relative aux recettes, les contributions de l'Etat. Toutefois, le budget est bien réduit dans les faits puisque la conséquence du non-paiement de sa contribution par un Etat membre est une baisse des recettes financières entraînant la nécessité d'y remédier, notamment par la baisse des dépenses à court, moyen ou long terme si la contribution n'est pas recouvrée.

59. Enfin, le Secrétaire Général met en exergue que l'article 6 sur la faisabilité budgétaire prévoit surtout que le montant des contributions non payées, en cas de retrait d'un Etat ou de défaut de paiement, doit être significatif.

60. Par ailleurs, dans la mesure où la décision concernant l'ajustement salarial est prise avant le début de l'année calendaire au cours de laquelle doit intervenir l'ajustement, le seul élément de référence disponible pour décider s'il y a lieu ou non d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire est la situation budgétaire qui prévaut au moment où est prise la décision. En d'autres termes, la situation de défaut de paiement doit nécessairement déjà exister au moment où le Comité des Ministres prend une décision sur l'ajustement annuel recommandé par le CCR.

61. Ainsi, le budget du Conseil de l'Europe a été réduit de 22,26 millions d'euros en 2017 du fait du non-paiement de sa contribution par la Fédération de Russie et, en 2018, de 32,78 millions. Par ailleurs, à ces difficultés s'est ajoutée la décision de la Turquie, communiquée le 12 décembre 2017, de cesser d'être un grand contributeur et de réduire ses contributions au programme et budget 2018-2019 avec effet à partir du 1^{er} janvier 2018. Cette décision s'est traduite par une réduction des contributions de la Turquie aux budgets concernés pour un montant total de 19,6 millions d'euros.

62. Au vu de ce contexte général, le Secrétaire Général affirme qu'il est difficile de nier les réelles difficultés budgétaires auxquelles est confronté actuellement le Conseil de l'Europe et de prétendre que l'application de la clause de faisabilité budgétaire à l'ajustement des rémunérations pour 2018 aurait violé les principes de proportionnalité et de confiance légitime.

63. Le Secrétaire Général ajoute que la situation demeure très préoccupante et des mesures continuent à être prises pour gérer au mieux les ressources dont dispose l'Organisation afin de lui permettre d'exercer ses activités et d'accomplir sa mission du mieux possible au vu de ce contexte défavorable.

64. Selon lui, dans ce contexte, et à l'évidence, une augmentation des rémunérations et des pensions n'était pas envisageable. Il découle de l'ensemble de ces éléments que la décision du Comité des Ministres de ne pas appliquer l'ajustement des rémunérations pour 2018 était parfaitement justifiée et qu'elle a été prise dans le respect rigoureux de la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur.

B. Quant au report de la date de prise d'effet de la « clause de modération »

1) Les requérants

65. Les requérants mettent en exergue que les discussions qui avaient eu lieu au sein de la Coordination en vue de l'adoption de la nouvelle méthode d'ajustement salarial avaient tourné autour d'un nouveau mécanisme appelé « clause de modération » dont le but, selon le para. 2.3 de la partie narrative du 244^{ème} rapport était de « répondre aux préoccupations exprimées par ces délégations du CCR qui ont des difficultés à justifier dans leur capitale les résultats de l'application de la méthode d'ajustement des rémunérations quand les salaires de leur propre FPN (Fonction Publique Nationale) ont été soit gelés soit coupés en termes réels ».

66. Les requérants rappellent que, dans un premier temps, le CCR avait conditionné l'entrée en vigueur au 1er janvier 2017 de la nouvelle méthode d'ajustement à l'adoption de ladite clause. Une première proposition de la part du CCR avait rencontré des objections à la fois juridiques et politiques de la part du Comité des Représentants des Secrétaires Généraux (CRSG) et du Comité des Représentants du Personnel (CRP). Dans ces conditions le CCR avait accepté d'adopter la nouvelle méthode sans la clause de modération à la condition qu'un calendrier soit fixé afin que la clause de modération puisse être adoptée au plus tard en juin 2017 par le CCR.

67. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 244^{ème} rapport par le biais d'une décision dont le paragraphe 4 se lit comme suit : « les Délégués notent qu'un addendum au 244^{ème} rapport sera adopté par le CCR au plus tard le 30 juin 2017 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 » (paragraphe 17 ci-dessus).

68. Les requérants soulignent que la « clause de modération » était censée produire des résultats destinés à infléchir toute éventuelle augmentation des rémunérations. Néanmoins il s'agissait d'une clause mathématique et objective qui, en tant que telle, le 1^{er} janvier 2018 aurait entraîné une augmentation des résultats de la méthode de 0,3%.

69. Les requérants ajoutent que les organes directeurs des autres Organisations coordonnées ont adopté la clause de modération. Pour sa part, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé le report de l'effet de cette clause sans motivation aucune.

70. Les requérants estiment qu'il y aurait une double méconnaissance.

71. Tout d'abord, ils notent que le Secrétaire Général s'est abstenu dans sa décision de rejet des réclamations administratives de fournir même un début de motivation. Or, s'il est vrai que le Tribunal dans sa sentence sur les recours Fuchs et autres rappelle que l'obligation de motivation n'implique pas « que les motifs d'un acte administratif doivent toujours être fournis en des termes détaillés et exhaustifs » (sentence précitée, paragraphe 65), il n'en demeure pas moins que, dans le cas d'espèce, la motivation n'a été fournie d'aucune façon et à aucun stade de la procédure, ni devant le Comité consultatif du contentieux ni dans la décision de rejet des réclamations administratives. De ce fait, les requérants rappellent l'importance, dans la fonction publique internationale, de l'obligation de motivation des décisions administratives ainsi que la jurisprudence du Tribunal et de la Cour européenne des Droits de l'Homme en la matière.

72. Ensuite, selon les requérants, il y aurait ici aussi une violation du principe général du droit *tu legem patere quam ipse fecisti*. En effet dans le paragraphe 2.4 de la décision par laquelle le Comité des Ministres a adopté le 244^{ème} rapport (paragraphe 17 ci-dessus), il est indiqué que la clause entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2018 de l'*addendum* du CCR contenant la clause de modération.

73. C'est en tenant compte de certains éléments que, face à l'absence totale de motivation de cette décision, les requérants ont fini par comprendre le mobile du Secrétaire Général. Ce dernier vise à ne pas appliquer une clause qui a été estimée justifiée par les trois collègues dont se compose la coordination en se fondant sur des considérations de nature économique, voire comptable, et en faisant abstraction du droit.

74. C'est pour cela que les requérants estiment que la décision est entachée également de détournement de pouvoir.

75. Au sujet de l'exception d'irrecevabilité évoquée par le Secrétaire Général à l'audience du 27 mars 2019 (paragraphe 5 ci-dessus), les requérants notent que celle-ci a été soulevée pour la première fois à l'audience et que de toute manière elle ne serait pas fondée car ils demandent d'appliquer les résultats de la clause de modération qui a été annexée à la méthode et qui modifie les résultats de la méthode.

76. En conclusion, les requérants sont convaincus que la décision de reporter l'application de la clause de modération serait illégale et mérite d'encourir la censure du Tribunal.

2) *Le Secrétaire Général*

77. Selon le Secrétaire Général, le Comité des Ministres aurait exercé son pouvoir souverain de décision et d'appréciation en décidant de la date à compter de laquelle cette clause serait insérée dans la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur et ce, conformément à la recommandation du CCR.

78. Il ajoute que lors de l'adoption de la méthode d'ajustement des rémunérations telle qu'elle figurait dans le 244^e rapport du CCR, le Comité des Ministres s'était contenté de noter qu'un addendum au 244^e rapport serait adopté par le CCR au plus tard le 30 juin 2017 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

79. D'après le Secrétaire Général, le Comité des Ministres ne se serait pas engagé à insérer les modifications qui seraient recommandées ultérieurement à la méthode d'ajustement des rémunérations, ni à y donner effet à compter du 1^{er} janvier 2018. Pour lui, le Comité des Ministres conservait son pouvoir de décision sur la mise en œuvre de la recommandation du CCR, notamment sur la date d'entrée en vigueur des modifications à insérer à la méthode d'ajustement des rémunérations car rien ne contraignait le Comité des Ministres à adopter ces modifications avec effet au 1^{er} janvier 2018.

80. En tout état de cause, au vu de la décision de ne pas appliquer l'ajustement des rémunérations recommandé par le CCR pour 2018, la question de l'application de la clause de

modération à compter du 1^{er} janvier 2018 au lieu du 1^{er} janvier 2019 ne serait pas pertinente et n'aurait pas lieu d'être débattue.

81. Enfin, lors de l'audience du 27 mars 2019 (paragraphe 5 ci-dessus), le Secrétaire Général a souligné que la décision dont se plaignent les requérants n'a pas donné lieu à une mise en œuvre par le Secrétaire Général. Il n'y a eu aucun acte administratif pouvant faire grief aux requérants. Il ajoute que le recours serait dirigé, sur ce point, contre une décision du Comité des Ministres ayant un caractère réglementaire/législatif et qui n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au sens des articles 59 et 60 du Statut du Personnel.

III. L'APPRECIATION PAR LE TRIBUNAL

A. Remarques préliminaires

82. Le Tribunal estime nécessaire de faire d'emblée deux précisions.

83. En premier lieu, il note que pendant la procédure devant le Tribunal, le Secrétaire Général a justifié le recours à l'application de la clause de faisabilité par l'Organisation non seulement par le non-paiement, dans les délais prévus, de la part de la Fédération de Russie de la contribution que celle-ci doit légalement verser à l'Organisation sur la base d'un engagement international librement souscrit (adhésion au Conseil de l'Europe) mais aussi par des difficultés budgétaires traversées par l'Organisation qui ne sont pas précisées devant le Tribunal. Dans ce contexte, il a également évoqué le fait que la Turquie avait décidé – avec un court préavis et après son acceptation du budget 2018-2019 – de réduire sa participation financière et de ne plus contribuer comme les contributeurs majeurs.

84. Cependant, force est de constater que la décision du Comité des Ministres qui est à l'origine des actes administratifs contestés par les requérants prend en considération seulement le non-paiement précité dans les délais prévus.

85. Dès lors, le Secrétaire Général est mal venu à introduire des motivations qui ne sont pas reprises dans ladite décision du Comité des Ministres afin de justifier *a posteriori* la légalité de sa mise en œuvre. En effet, comme les requérants l'ont correctement fait remarquer, il n'est pas possible de justifier les motivations d'une décision par des arguments que le Comité des Ministres n'a pas indiqués. *A fortiori*, le Secrétaire Général ne peut pas invoquer ces arguments pour affirmer, par ricochet, la légalité du recours à la clause de faisabilité.

86. De ce fait, le Tribunal prendra en considération les arguments du Secrétaire Général seulement dans le respect de la limite précitée.

87. En second lieu, le Tribunal constate que, même si, dans leurs conclusions, les requérants demandent l'annulation de la décision du Secrétaire Général qui s'est matérialisée dans les bulletins de paye, dans les arguments qu'ils développent, ils critiquent la décision du Comité des Ministres. De son côté, le Secrétaire Général a également formulé des considérations visant à affirmer la légalité de la décision du Comité des Ministres.

88. Or, comme il a déjà jugé dans un recours similaire, le Tribunal « dans l'exercice de sa compétence statutaire, connaît ici des contestations élevées à l'encontre des mesures individuelles prises par le Secrétaire Général, en application de la décision du Comité des Ministres » (TACE, anciennement Commission de Recours, recours N^{os} 101-113/184 – Stevens et autres c/ Secrétaire Général, sentence du 15 mai 1985, paragraphe 54, alinéa 4). Cependant, dans l'examen de ces contestations, le Tribunal peut examiner la régularité de la décision du Comité des Ministres afin de se prononcer sur la légalité des actes d'exécution mis en œuvre par le Secrétaire Général (*ibidem*, paragraphes 69-70).

B. Sur la légalité de l'application de la clause de faisabilité budgétaire

1) Application erronée de l'article 6 (clause de faisabilité) de la méthode

89. Le Tribunal a déjà reconnu qu'en matière de fixation des salaires l'Organisation dispose d'un pouvoir discrétionnaire (sentence Auer et autres précitée, paragraphe 56). Cependant, ce pouvoir doit s'exercer dans le respect des règles. Dès lors, le Tribunal se doit de contrôler si les règles en vigueur ont été respectées.

90. Au vu du libellé de l'article 6, le Tribunal note que le premier problème qui se pose est celui d'établir si l'on est en présence, de la part de la Fédération de Russie, d'un retard de paiement, comme le soutiennent les requérants, ou d'un défaut de paiement, comme l'affirme le Secrétaire Général. En effet, selon les termes mêmes de la clause de faisabilité, seul ce second cas justifie le recours à celle-ci.

91. Il est clair que, en l'espèce, à la date de l'adoption de la décision du Comité des Ministres, il s'agissait d'un retard de paiement. Le Tribunal en veut pour preuve les termes de la déclaration faite par la Fédération de Russie (paragraphe 10 ci-dessus) qui a indiqué qu'elle suspendait le paiement des contributions « *until full and unconditional restoration of the credentials of the delegation of the Federal Assembly of the Russian Federation within the Parliamentary Assembly of the Council of Europe* » et que, en même temps, elle continuait « *to fulfil its commitments within the Organization* ». De ce fait, la Fédération de Russie a continué à participer aux travaux du Comité des Ministres et à l'activité intergouvernementale de l'Organisation.

92. A l'heure actuelle, cette qualification de « retard » reste incontestable dans la mesure où, à la connaissance du Tribunal, aucun élément nouveau n'est intervenu.

93. En outre, le principe général de droit *pacta sunt servanda*, codifié, entre autres, aux articles 26 respectifs de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986, impose que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Or, assurément, l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe engendre le respect de cette obligation aussi bien pour 2017 que pour 2018.

94. Cependant, force est de constater que ce retard n'est pas assimilable aux retards habituels de paiement des contributions des Etat Membres qui sont régulièrement répertoriés par le Comité des Ministres. En effet, son caractère politique et les incertitudes qui l'entourent amènent le

Tribunal à le considérer comme un défaut – quoique, à l’heure actuelle, temporaire – au sens de l’article 6 précité.

95. En outre, il est exact que le montant des contributions non payées est relativement important même si leur impact sur l’Organisation est aussi la conséquence de l’action des quarante-six autres Etats membres qui avaient les moyens de pallier la situation créée par la décision de la Fédération de Russie.

96. Dès lors, dans la présente affaire et ainsi qu’il a été indiqué aux paragraphes 94 et 95 ci-dessus, il n’a pas été déraisonnable et contre l’esprit du texte – qui aurait pu être rédigé de manière plus claire – de considérer ce retard comme un défaut de paiement.

97. De surcroît, le Tribunal relève que la condition principale pour l’application de la clause de faisabilité est donnée au paragraphe 1 de l’article 6 et est celle « des circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques [qui] le justifient ».

98. Or, la référence au « défaut de paiement » que les requérants invoquent à l’appui de leurs moyens se trouve au paragraphe 2 qui définit les « conditions objectives qui pourraient définir l’existence de circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques permettant d’invoquer la mesure prévue à l’article 6.1 » mais il est bien précisé que les conditions listées sont indiquées comme étant « entres autres mais pas seulement », ce qui revient à reconnaître qu’elles ne sont pas exhaustives.

99. Le Tribunal constate ensuite que l’Organisation ne devait pas nécessairement changer le budget de 2018 pour faire état de ce non-paiement dans la mesure où elle a eu recours à sa trésorerie pour pallier les problèmes qui surviendraient.

100. Le Tribunal note encore que même si dans sa décision le Comité des Ministres a, d’une manière sommaire et probablement inexacte, fait référence seulement au non-paiement de 2017, il n’en demeure pas moins qu’il avait à l’esprit la situation de 2018 parce qu’aucune solution à court terme n’était en vue. Dès lors, aucun problème de bonne foi ne se pose.

101. En conclusion, le moyen n’est pas fondé et le Tribunal doit le rejeter.

102. Le Tribunal doit cependant préciser que ne rentre pas dans cette décision la question des actes à accomplir si la Fédération de Russie s’acquitte finalement de ses obligations pour 2017 et 2018.

103. En effet, le Secrétaire Général a plaidé que la décision de procéder rétroactivement à l’ajustement de 2018 appartient au Comité des Ministres, si la Fédération de Russie s’acquitte de ses contributions. Cependant, aux yeux du Tribunal, cet aspect du contentieux n’est pas « actuel » au sens de l’article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel et, par conséquent, le Tribunal n’a pas à s’y prononcer.

104. Dès lors, si la Fédération de Russie s’acquitte de ses contributions de 2017 et 2018 et si l’Organisation ne revient pas sur l’application de la clause de faisabilité budgétaire, sur la base du principe « *rebus sic stantibus* (changement fondamental de circonstances) lui aussi codifié dans

les deux conventions de Vienne précitées (dans chaque texte à l'article 62), il appartiendra au personnel de l'Organisation qui le souhaite de contester cette nouvelle décision dans les formes et délais prévus à l'article 59 du Statut du Personnel.

105. A ce sujet, le Tribunal n'estime pas inutile de noter que dans le cadre du contentieux qui vient de s'ouvrir devant lui pour la question similaire du non ajustement des rémunérations pour 2019 (recours N^{os} 607-615/2019 – Alberelli (IV) et autres c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe), il a été fait état de la décision du Comité des Ministres du 28 novembre 2018, qui est à l'origine des décisions administratives attaquées dans ces nouveaux recours, d'examiner une proposition du Secrétaire Général d'appliquer l'ajustement des rémunérations si le paiement des contributions obligatoire intervient en 2019.

2) *Violation de principes généraux du droit*

106. Le Tribunal estime que les arguments développés par les requérants ne sont pas de nature à apporter la preuve qu'il y aurait eu méconnaissance des trois principes généraux du droit qu'ils invoquent.

107. En particulier le Tribunal note qu'en appliquant la clause de faisabilité, l'Organisation est restée dans le cadre de la méthode d'ajustement des rémunérations telle qu'elle l'avait approuvée, car la clause de faisabilité budgétaire fait partie intégrante de cette méthode.

108. Ensuite, même s'il était possible que l'Organisation trouve une issue aux difficultés posées par la décision de la Fédération de Russie de suspendre le versement de ses contributions, en agissant comme elle l'a fait, l'Organisation n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir discrétionnaire.

109. Enfin, en dépit de la thèse du Secrétaire Général défendue devant le Tribunal qu'il n'y aurait pas lieu de revenir sur la question de l'ajustement des rémunérations pour 2018, il n'y a aucun élément qui fait apparaître que le principe de la confiance légitime aurait été méconnu.

110. Dès lors, cette branche du moyen doit aussi être rejetée.

C. Quant au report de la date de prise d'effet de la « clause de modération »

111. Le Tribunal note en premier lieu que, à l'audience, le Secrétaire Général a posé pour la première fois la question de la recevabilité de ce grief (paragraphe 81 ci-dessus).

112. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, le Secrétaire Général aurait dû soulever cette exception au plus tard lors de son premier acte devant le Tribunal, à savoir ses observations écrites (paragraphe 3 ci-dessus). Dès lors, ne l'ayant pas fait en l'espèce, le Secrétaire Général est forclos de soulever pareille exception à l'audience.

113. L'exception portant sur la compétence du Tribunal, celui-ci peut la soulever d'office, car cette question relève de l'ordre public. Cependant, le Tribunal n'estime pas nécessaire de le faire parce que l'exception serait en tout cas non fondée.

114. Le Tribunal reconnaît que l'on peut valablement se poser la question de savoir si le report par le Comité des Ministres de la date de prise d'effet de la clause de modération constitue une décision réglementaire/législative ou une décision administrative. Quoiqu'il en soit, il est clair que l'acte d'exécution de cette décision par le Secrétaire Général est un acte administratif et de ce fait peut être attaqué devant le Tribunal.

115. Au sujet du bien-fondé du moyen, le Tribunal note que la clause de modération constitue un ajustement accessoire de l'ajustement annuel des rémunérations. Or, même si, comme l'ont indiqué les requérants, elle peut évoluer dans un sens (positif ou négatif) différent il n'en demeure pas moins qu'elle fait désormais partie de la méthode telle qu'applicable au sein de l'Organisation et peut être couverte par la clause de faisabilité budgétaire au même titre que l'ajustement « principal ». Or, de ce fait, il y a lieu de reprendre pour ce moyen les considérations qui ont été faites pour l'ajustement principal.

116. Dès lors, le Tribunal arrive à la conclusion qu'ici non plus il n'y a pas eu d'acte illégal et donc le moyen doit être rejeté.

D. Conclusion

117. Le Tribunal arrive à la conclusion que les recours ne sont pas fondés et doivent être rejetés.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Ordonne la jonction des recours ;

Déclare forclos le Secrétaire Général de présenter l'exception d'irrecevabilité du second moyen ;

Déclare non fondés les recours N^{os} 595-601/2018 et les rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 13 juin 2019, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 20 juin 2019, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président Suppléant du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

A. BAKA