

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

**Recours n<sup>os</sup> 677-711/2022, n<sup>os</sup> 713-718/2022 et n<sup>os</sup> 724-727/2022  
(FROSSARD (II) et autres c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe)**

*Cette version a été rectifiée le 17 novembre 2023  
conformément à l'Article 12, paragraphe 2 du Statut du Tribunal administratif  
en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022*

Le Tribunal administratif, composé de :

András BAKA, Président suppléant,  
Lenia SAMUEL,  
Thomas LAKER, Juges,

assistés de :

Christina OLSEN, Greffière,  
Dmytro TRETAKOV, Greffier suppléant,

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

### PROCÉDURE

1. Le Tribunal est saisi de 45 recours déposés et enregistrés aux dates et numéros suivants, par :

- Stanislas FROSSARD (II), recours n<sup>o</sup> 677/2022,  
déposé et enregistré le 19 avril 2022 ;
- David PARROTT (III), recours n<sup>o</sup> 678/2022,  
déposé et enregistré le 25 avril 2022 ;
- Olivier KORNMANN, recours n<sup>o</sup> 679/2022,
- Brigitte PHILIZOT, recours n<sup>o</sup> 680/2022,
- François-Gabriel MENDY, recours n<sup>o</sup> 681/2022,
- Lucie MISSEMER (II), recours n<sup>o</sup> 682/2022,
- Yann DE BUYER (III), recours n<sup>o</sup> 683/2022,
- Mikaël POUTIERS (II), recours n<sup>o</sup> 684/2022,

- Betinna SERRE, recours n° 685/2022,
- Andrew COWDEROY, recours n° 686/2022,
- Marie-Françoise GLATZ, recours n° 687/2022,
- Dirk LEUTNER, recours n° 688/2022,
- Nathalie VERNEAU (III), recours n° 689/2022,
- Stéphanie ZONENS, recours n° 690/2022,
- Fiona GILCHRIST, recours n° 691/2022,
- Sylvie STECKMEYER, recours n° 692/2022,
- Anne FREYMANN, recours n° 693/2022,  
déposés et enregistrés le 28 avril 2022.
- Silvia MUÑOZ-BOTELLA (III), recours n° 694/2022,
- Gianfranco ALBERELLI (V), recours n° 695/2022,
- Claire DUBOIS, recours n° 696/2022,
- Morven TRAIN (II), recours n° 697/2022,
- Gwenaëlle COZIC, recours n° 698/2022,
- Agnès CLAVEL, recours n° 699/2022,
- Angélique BARRET, recours n° 700/2022,
- Nathalie AUFFRET, recours n° 701/2022,
- Nicole CERQUEIRA, recours n° 702/2022,
- Nicolas FOURCHER (II), recours n° 703/2022,  
déposés et enregistrés le 29 avril 2022 ;
- Izabella POLITIKIN, recours n° 704/2022,  
déposé et enregistré le 2 mai 2022 ;
- Valérie DUJARDIN, recours n° 705/2022,
- Aiste RAMANAUSKAITE (II), recours n° 706/2022,
- Valérie SCHAEFFER, recours n° 707/2022,
- Maria OCHOA-LLIDO (II), recours n° 708/2022,
- Michèle VEES, recours n° 709/2022,
- Sylvain PIERRE, recours n° 710/2022,
- Simona WANTZ, recours n° 711/2022,  
déposés et enregistrés le 5 mai 2022 ;
- Audrey TUMULTY, recours n° 713/2022,
- Marc BAECHER (V), recours n° 714/2022,
- Valérie CLAMER, recours n° 715/2022,  
déposés et enregistrés le 9 mai 2022 ;
- Catherine GHERIBI, recours n° 716/2022,
- Sébastien DURIEUX, recours n° 717/2022,  
déposés et enregistrés le 12 mai 2022 ;
- Marie-Rose PREVOST (II), recours n° 718/2022,  
déposé et enregistré le 23 mai 2022.
- Tanja KLEINSORGE (II), recours n° 724/2022,
- Joanne HUNTING (II), recours n° 725/2022,
- Penelope DENU (V), recours n° 726/2022,
- Lars NYCTELIUS (III), recours n° 727/2022,  
déposés et enregistrés le 19 septembre 2022.

2. Les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 677-711, 713-714, 716-718/2022 ont déposé un mémoire ampliatif commun le 30 mai 2022, alors que les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727/2022 ont déposé leur mémoire ampliatif commun le 24 octobre 2022. La requérante dans le recours n<sup>o</sup> 715/2022, quant à elle, n'a pas souhaité déposer de mémoire ampliatif.

3. La Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations en réponse aux recours n<sup>os</sup> 677-711, 713-718/2022 le 4 juillet 2022, alors que pour les recours n<sup>os</sup> 724-727/2022, elle a versé au dossier ses observations en réponse le 24 novembre 2022.

4. Les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 677-711, 713-714, 716-718/2022 ont déposé leur mémoire en réplique le 26 août 2022. Le mémoire en réplique des requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727/2022 a été déposé le 2 janvier 2023. Ces mémoires ont été complétés, le 5 avril 2023, avec le dépôt des dernières pièces justifiant les frais encourus par les requérants pour l'ensemble de la procédure.

5. Le 7 décembre 2022, le Tribunal a adressé à la Secrétaire Générale une demande, en application de l'article 18.2 du Règlement du Tribunal<sup>1</sup>, par laquelle le Tribunal sollicitait « tout élément complémentaire d'information apte à illustrer l'ampleur de la variation des dépenses totales de personnel qu'une application intégrale de la recommandation du Comité de coordination sur les rémunérations aurait entraînée ». A ce titre, le Tribunal posait à la Secrétaire Générale deux questions, dont les termes sont détaillés aux paragraphes 88 et 89 de la présente sentence.

6. Le 20 janvier 2023, la Secrétaire Générale a soumis sa réponse à la demande du Tribunal du 7 décembre 2022. Le 14 février 2023, les requérants – à l'exception de la requérante dans le recours n<sup>o</sup> 715/2022 – ont déposé leurs observations concernant la réponse de la Secrétaire Générale du 20 janvier 2023.

7. Le 24 février 2023, un ancien agent de l'Organisation a présenté une demande d'intervention sollicitant l'autorisation d'intervenir pour soutenir les conclusions des requérants. Par ordonnance du Président suppléant du 8 mars 2023 en vertu de l'article 10 du Statut du Tribunal<sup>2</sup>, le demandeur a été autorisé à déposer des observations écrites. Celles-ci ont été déposées le 14 mars 2023 et ont été communiquées aux parties en cause le même jour.

8. Le 8 mars 2023, le Comité du personnel a présenté une demande d'intervention sollicitant l'autorisation d'intervenir pour soutenir les conclusions des requérants. Par ordonnance du Président suppléant du 15 mars 2023 en vertu de l'article 10 du Statut du Tribunal, le demandeur a été autorisé à déposer des observations écrites. Celles-ci ont été déposées le 20 mars 2023 et ont

---

<sup>1</sup> Le Règlement du Tribunal qui s'applique à la présente affaire est le [Règlement adopté par le Tribunal le 1<sup>er</sup> septembre 1982](#) et modifié les 27 octobre 1994, 30 janvier 2002 et 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le Règlement de 1982 a été remplacé par le Règlement adopté le 26 janvier 2023. Toute référence au Règlement du Tribunal dans la présente sentence doit donc être comprise comme une référence au Règlement de 1982.

<sup>2</sup> Le Statut du Tribunal qui s'applique à la présente affaire figure à l'annexe XI du Statut du personnel adopté par la Résolution Res(81)20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25 septembre 1981 et remplacé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2023, par le nouveau Statut du personnel adopté par la Résolution CM/Res(2021)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 septembre 2021. Toute référence au Statut du Tribunal dans la présente sentence doit donc être comprise comme une référence à l'annexe XI du Statut du personnel de 1981.

été communiquées aux parties en cause le 21 mars 2023.

9. L'audience publique a eu lieu le 27 mars 2023 dans la salle d'audience du Tribunal administratif, au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Les requérants – à l'exception de la requérante dans le recours n° 715/2022 qui n'a pas souhaité prendre part à l'audience – ont été représentés par Me Laure Levi et Me Pauline Baudoux, avocates au Barreau de Bruxelles. La Secrétaire Générale était représentée par Jörg Polakiewicz, Directeur du Conseil juridique et du Droit international public (Jurisconsulte), assisté de Benno Kilian, Chef du Service du Conseil Juridique et du Contentieux et de Sania Ivedi, conseillère juridique au sein du même service.

## **EN FAIT**

### **I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

10. Les requérants sont tous des agents de l'Organisation, ou l'étaient au moment du dépôt de leur recours, en poste au siège de l'Organisation. Ils sont affectés dans différents services de l'Organisation soit sur la base d'un contrat à durée déterminée (CDD) soit par un contrat à durée indéterminée (CDI).

11. Les 45 requérants contestent les décisions qui se sont matérialisées en janvier 2022 par les bulletins de salaire de ne leur accorder que partiellement l'ajustement annuel salarial recommandé par le Comité de coordination sur les rémunérations (CCR), en application de la décision pertinente du Comité des Ministres.

12. Les faits peuvent ainsi se résumer.

13. Le 23 novembre 2021, lors de sa 1418<sup>ème</sup> réunion (Budget), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la méthode d'ajustement des salaires pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2025, telle qu'elle figure dans l'annexe 1 et les annexes au 280<sup>ème</sup> rapport du CCR figurant dans le document [CM\(2021\)106](#) (décision [CM/Del/Dec\(2021\)1418/11.2a](#)).

14. S'agissant de l'ajustement salarial pour 2022, le Comité des Ministres a par la même occasion décidé de suivre la proposition de la Secrétaire Générale du 26 octobre 2021 ([CM\(2021\)155](#)) et de n'accorder l'ajustement annuel recommandé par le CCR qu'en partie, à hauteur de 1,2 % pour les agents en poste en France à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, et de 0,7 % supplémentaire le 1<sup>er</sup> décembre 2022 appliqué aux barèmes en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (décision [CM/Del/Dec\(2021\)1418/11.2bc](#)). Pour rappel, le CCR avait recommandé pour l'année 2022 un ajustement salarial de 3,7% pour le personnel basé en France et de 2,7% pour le personnel en Belgique (document [CM\(2021\)141](#)). Les passages pertinents de la décision du Comité des Ministres sont ainsi formulés :

« Les Délégués,

Vu les recommandations du Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) concernant l'ajustement des salaires du personnel du Conseil de l'Europe pour 2022 et les barèmes des traitements correspondants tels qu'ils figurent dans le document [CM\(2021\)141](#),

Réitérant le rôle particulier que l'Organisation doit jouer dans ses domaines d'expertise pour répondre efficacement aux défis et aux crises, tels que ceux découlant de la pandémie de covid-19, comme cela a été reconnu lors de la 131<sup>e</sup> Session ministérielle du Comité des Ministres (Hambourg, 21 mai 2021) et comme le reflète son Programme pour 2022-2025 ;

Considérant, comme l'a rappelé le Comité du Budget, que malgré les prévisions d'augmentation du PIB, les États membres sont confrontés à des incertitudes économiques résultant du fait que la pandémie de covid-19 n'est toujours pas maîtrisée ;

Considérant que l'application intégrale des recommandations entraînerait une variation des dépenses totales en personnel d'une amplitude telle qu'elle mettrait en danger le fonctionnement et la mission de l'Organisation en 2022 ;

Considérant la nécessité de préserver les intérêts de l'Organisation et de son personnel ;

1. décide, en application de l'article 7 – Faisabilité budgétaire du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des salaires, de n'accorder l'ajustement annuel recommandé par le CCR qu'en partie, à hauteur de 1,2 % pour les agents en poste en France à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, et de 0,7 % supplémentaire le 1<sup>er</sup> décembre 2022 (appliqué aux barèmes en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021) (...)

2. décide que le montant non attribué compensera les futurs ajustements salariaux négatifs découlant de la méthode d'ajustement actuelle (cf. [CM\(2021\)106](#), annexe 1, article 1) ; (...). »

15. Fin janvier 2022, les requérants reçurent leurs bulletins de paie pour le mois de janvier 2022. Ces documents reflétaient la décision susmentionnée du Comité des Ministres d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire et de ne pas suivre la recommandation du CCR en matière d'ajustement salarial pour l'année 2022.

16. A des dates s'échelonnant du 26 janvier au 23 février 2022, les requérants introduisirent des réclamations administratives demandant l'annulation de la décision reflétée dans leurs bulletins de paie relatifs au mois de janvier 2022 de n'appliquer qu'en partie l'ajustement salarial annuel pour 2022. Les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727/2022 demandèrent dans leur réclamation administrative que celle-ci fût soumise au Comité consultatif du contentieux (CCC).

17. Entre le 25 février et le 24 mars 2022, la Secrétaire Générale a considéré que les réclamations des requérants dans les recours n<sup>os</sup> 677-711, 713-718/2022 étaient non fondées et les a dès lors rejetées.

18. Le 22 juin 2022, le CCC rendit son avis. Quant à la référence faite dans la décision attaquée au contexte de crise économique, les conclusions du CCC étaient ainsi rédigées :

*“It is not in dispute that the affordability clause forms part of the salary adjustment method. Nevertheless, the principle is that the adjustment resulting from the application of the coordinated salary method be implemented; its non-implementation or partial implementation is an exceptional measure, which may only occur “if specific budgetary and/or economic circumstances so warrant”,*

*such circumstances having to be defined by objective conditions. As both parties have pointed out in their submissions, these objective conditions include:*

- following an international economic crisis, and*
- where the financial impact of a CCR recommendation would cause a variation in the total staff expenditure of such magnitude that it would jeopardise the function or mission of the Organisation.*

*Regarding the first of these instances, the Committee agrees that there was a public health crisis in the form of the Covid-19 pandemic, which undoubtedly had economic consequences. It notes however that, as the Complainants point out, the OECD Economic Outlook report had forecast world GDP growth of up to 3% in 2022. It also notes that, although the Secretary General contends that there was a situation of economic uncertainty in all countries in which the virus was not under control, she nevertheless appears to accept that the relevant time was one of global economic recovery, however precarious that recovery might have been. Therefore, although the Committee recognises that the recovery followed a period of deep crisis and depended on uncertain factors, it is not satisfied by the arguments put forward by the Secretary General to support her claim that at the end of 2021 the Covid-19 pandemic had given rise to what could be called an “international economic crisis”, nor that its economic consequences were such that the ability of the member States and the Council of Europe to apply the recommended salary adjustment for 2022 was affected”.*

19. Quant à la référence faite dans la décision attaquée à l’impact qu’une application intégrale de la recommandation du CCR aurait eu sur le fonctionnement et la mission de l’Organisation, l’avis du CCC était partagé. Deux membres du CCC, tout en notant que :

*“(.) the Secretary General did not provide a sufficiently articulated response to the Complainants’ question of why the full implementation of the CCR recommendation would necessarily result in savings on posts, and on the availability of other avenues, which could have been potentially a very relevant approach, notably in the light of what is indicated above about the cumulated impact of staff cuts over the years”.*

ont conclu que :

*“given the significant changes still ongoing in the budgetary context, and while being well aware of the fact that the contested decision primarily has to be examined in the light of the context as it was when it was taken, (...) the enforceability of granting a salary adjustment of 3.7% in such a budgetary context would seem unrealistic”.*

Sur ce point, les conclusions des deux autres membres du CCC divergent et sont ainsi formulées :

*“We accept that the loss of 40 posts would have an effect on the proper functioning of the organisation, given that this loss would have been in addition to the suppression of 264 posts on the ordinary budget between 2010 and 2021. Although, seen separately, 40 posts represent less than 1,5% of current posts, the cumulated loss of posts would have an impact on the organisation’s activities, and has a strong potential to compromise its activities in certain sectors. However, the question to answer is whether it would jeopardise the organisation’s mission and functioning. That is a much higher threshold, and the Secretary General has provided no evidence capable of demonstrating that it was met.*

*Moreover, the Secretary General has not provided a convincing response to the Complainants’ question of why the full implementation of the CCR recommendation would necessarily result in savings on posts when there were other avenues available, such as reducing other expenditure and adapting the activities to the available funding and staffing”.*

20. Le 20 juillet 2022, la Secrétaire Générale a considéré que les réclamations des requérants qui avaient sollicité l'avis du CCC, à savoir les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727/2022, étaient non fondées et les a dès lors rejetées.

21. Aux dates indiquées au paragraphe 1 ci-dessus, les 45 requérants ont introduit leurs recours conformément à l'article 60 du Statut du personnel.

## II. LE DROIT PERTINENT

22. L'introduction des réclamations administratives est régie par l'article 59, paragraphe 2, du Statut du personnel<sup>3</sup> qui 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. »

23. La saisine du CCC est régie par l'article 59, paragraphe 5 du Statut du personnel en ces termes :

« 5. A l'initiative du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale ou si l'agent ou l'agente le demandent dans leur réclamation, celle-ci est soumise au Comité consultatif du contentieux. Celui-ci dispose d'un délai d'un an à compter de la date de la soumission pour formuler son avis. Dans ce cas, le délai imparti au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale pour statuer sur la réclamation est de trente jours à compter de la date de réception de l'avis du Comité consultatif du contentieux ».

24. L'introduction d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif est prévue à l'article 60, paragraphe 1, du Statut du personnel, ainsi libellé :

« 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. »

25. Le remboursement des frais de procédure devant le Tribunal est régi par l'article 11 du Statut du Tribunal (Annexe XI au Statut du personnel). Les paragraphes 2 et 3 de cet article sont ainsi libellés :

« 2. Au cas où il a admis le bien-fondé du recours, le tribunal peut décider que le Conseil remboursera sur une base raisonnable les frais justifiés exposés par le requérant ou la requérante en tenant compte de la nature et de l'importance du litige.

---

<sup>3</sup> Le Statut du personnel applicable au moment des faits de la présente affaire est celui qui a été adopté par la [Résolution Res\(81\)20](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25 septembre 1981. Le Statut du personnel de 1981, amendé par la suite à plusieurs reprises, a été remplacé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2023, par le nouveau Statut du personnel adopté par la [Résolution CM/Res\(2021\)6](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 septembre 2021. Toutes les références dans la présente sentence au Statut du personnel doivent donc s'entendre comme étant des références au Statut du personnel de 1981.

3. Au cas où il a rejeté le recours, le tribunal peut, s'il estime que des circonstances exceptionnelles justifient une telle mesure, décider que le Conseil remboursera tout ou partie des frais justifiés exposés par le requérant ou la requérante. Le tribunal indique les circonstances exceptionnelles qui ont motivé sa décision. »

26. 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](#)).

27. Selon cette réglementation, 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.

28. C'est au CCR 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.

29. L'article 7 – ou clause de faisabilité budgétaire – de la méthode d'ajustement salarial applicable aux faits litigieux est ainsi formulée :

« 7.1 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.

7.2 Les conditions objectives qui pourraient définir l'existence de circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques permettant d'invoquer la mesure prévue à l'article 7.1 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.

7.3 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.

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

30. Aux termes de l'article 41, paragraphe 1, du Statut du personnel relatif à la rémunération des agents, « les traitements, allocations et indemnités des agents ainsi que les modalités d'octroi et de paiement sont fixés par un règlement du Comité des Ministres qui fait l'objet de l'annexe IV au (...) Statut [du personnel] ».

31. Le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination des agents du Conseil de l'Europe fait l'objet de l'article 3 du Statut du personnel, ainsi formulé :

« 1. Dans l'application du Statut du Personnel les agents ont droit à l'égalité de traitement, sans discrimination directe ou indirecte fondée notamment sur l'origine raciale, ethnique ou sociale, la couleur, la nationalité, le handicap, l'âge, la situation maritale ou parentale, le sexe ou l'orientation sexuelle et les opinions politiques, philosophiques ou religieuses.

2. Le principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination n'empêche pas le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale de maintenir ou d'adopter, dans le cadre d'une politique prédéfinie, des mesures conférant des avantages spécifiques et destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective et l'égalité de chances pour tous, pour autant que lesdites mesures se fondent sur une justification objective et raisonnable. »

## **EN DROIT**

### **I. JONCTION DES RECOURS**

32. Etant donné la connexité des 45 recours, le Tribunal décide de les joindre, en application de l'article 14 de son Règlement intérieur.

### **II. L'EXAMEN DES RECOURS**

33. Les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions, telles que reflétées dans les bulletins de salaire depuis janvier 2022, de leur appliquer la décision du Comité des Ministres du 23 novembre 2021 (CM/Del/Dec(2021)1418/11.2bc) relative à l'ajustement annuel des salaires ayant pour effet que l'ajustement recommandé par le CCR n'est accordé que partiellement (pour le personnel en France 1,2% au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et 0,7% au 1<sup>er</sup> décembre 2022).

34. Les requérants demandent également :

- a) pour autant que de besoin, d'annuler la décision de la Secrétaire Générale rejetant les réclamations des requérants,
- b) d'ordonner la réparation du préjudice matériel subi consistant dans la différence entre la rémunération payée (et les droits financiers dérivés) et la rémunération à laquelle l'ajustement entier a été appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (et les droits financiers dérivés),
- c) d'octroyer le remboursement des dépens, même en cas de rejet des recours.

35. La Secrétaire Générale invite le Tribunal à déclarer les recours mal fondés et à les rejeter. Elle demande également au Tribunal de débouter les requérants de leur demande de remboursement des dépens en cas de rejet des recours, au motif qu'ils ne justifient pas les frais encourus et ne démontrent pas l'existence de circonstances exceptionnelles pouvant justifier leur octroi aux termes de l'article 11, paragraphe 3 du Statut du Tribunal.

### III. ARGUMENTS DES PARTIES

#### 1. Les requérants

36. Les requérants estiment que leurs recours sont recevables. Sur le fond, ils soulèvent plusieurs moyens: violation de l'article 7 – ou clause de faisabilité budgétaire – de la méthode d'ajustement salarial ; erreur manifeste d'appréciation en raison de l'inapplicabilité de la clause de faisabilité budgétaire à l'ajustement salarial 2022 ; méconnaissance de l'obligation de motivation ; violation des principes généraux du droit d'objectivité, de stabilité, prévisibilité, transparence, sécurité juridique, confiance légitime et de bonne foi en raison de la méconnaissance de leurs droits acquis ; violation du principe d'égalité de traitement des fonctionnaires des Organisations coordonnées et non-respect du devoir de sollicitude, du principe de dignité ainsi que du principe de proportionnalité.

##### a) Sur la légalité de l'application de la clause de faisabilité budgétaire

37. Les requérants considèrent que l'application de la clause de faisabilité budgétaire à l'ajustement salarial 2022 est injustifiée car elle ne rencontre pas les conditions de sa mise en œuvre, telles qu'elles figurent à l'article 7 de la méthode d'ajustement (voir paragraphe 29). Ils soulignent que la clause de faisabilité constitue une exception à la règle qui en tant que telle, doit être interprétée et appliquée de manière restrictive.

38. En l'occurrence, les requérants estiment que les conditions au moment de l'adoption de la décision ne définissaient pas des circonstances budgétaires et économiques spécifiques qui auraient justifié l'application de la clause de faisabilité budgétaire et que la Secrétaire Générale n'apporte pas la preuve du contraire. Ainsi, selon les requérants, l'incertitude liée à la pandémie de Covid-19 ne permettait pas d'établir que le fonctionnement ou la mission de l'Organisation auraient pu être mis en péril, puisque la crise sanitaire était maîtrisée déjà en mars 2021 et n'était plus un évènement inattendu. Les requérants en veulent pour preuve le contexte économique global en nette amélioration, marqué par des taux de croissance conséquents et une forte inflation dans les Etats membres.

39. En soutien à leur position, les requérants citent le passage de l'avis du CCC, où celui-ci s'est déclaré *“not satisfied by the arguments put forward by the Secretary General to support her claim that, at the end of 2021, the Covid-19 pandemic had given rise to what could be called an “international economic crisis”, nor that its economic consequences were such that the ability of the member States and the Council of Europe to apply the recommended salary adjustment for 2022 was affected”*.

40. Quant aux conséquences négatives qu'une application intégrale de la recommandation du CCR aurait eues sur le fonctionnement et la mission de l'Organisation, les requérants observent qu'il s'agit de simples allégations, en soutien desquelles la Secrétaire Générale n'apporte aucune preuve ou autres éléments concrets. Plus généralement, ils estiment que l'argument de la Secrétaire Générale concernant la suppression des postes n'est ni fondé en droit, ni démontré, ni pertinent et qu'il est le reflet d'un choix – celui de lier le coût de l'ajustement annuel à des suppressions de postes – dont elle ne s'explique pas. Selon les requérants, c'est à tort que la

Secrétaire Générale cite la préoccupation du Comité du Budget pour justifier ce choix (voir paragraphe 57 ci-dessous), car ce dernier s'était limité à inviter le Comité des Ministres et la Secrétaire Générale à explorer les pistes possibles dans l'hypothèse où un impact négatif de l'ajustement sur le programme et budget de l'Organisation était confirmé.

41. En appui aux arguments invoqués au paragraphe précédent, les requérants citent en outre l'avis des deux membres du CCC qui, tout en reconnaissant que « *the cumulated loss of posts (...) has a strong potential to compromise [the Organisation's] activities in certain sectors* », se sont exprimés dans le sens que « *the question to answer is whether it would jeopardise the Organisation's mission and functioning. That is a much higher threshold, and the Secretary General has provided no evidence capable of demonstrating that it was met* ». Ils rappellent que tous les membres du CCC étaient d'accord quant au fait que la Secrétaire Générale n'a pas répondu de façon adéquate à leur question visant à savoir pourquoi « *the full implementation of the CCR recommendation would necessarily result in savings on posts* ».

42. Les requérants soutiennent que les raisons économiques qui pourraient justifier l'applicabilité de la clause de faisabilité budgétaire doivent être objectives et ne pas dépendre du « bon vouloir » d'un Etat membre car autrement, le caractère stable, prévisible et transparent de la méthode d'ajustement salarial serait compromis. Ils rappellent que les Etats membres devraient se comporter en bon père de famille, soucieux des intérêts de l'Organisation et de son personnel, et exécuter leurs engagements de bonne foi, comme l'exige le principe *pacta sunt servanda*. Or, de l'avis des requérants, le recours régulier du Comité des Ministres à la clause de faisabilité budgétaire revient, dans les faits, à exiger des agents qu'ils contribuent au budget de l'Organisation en renonçant à une partie de l'ajustement salarial auquel ils ont droit, et compensent le refus des Etats membres d'abonder le budget de l'Organisation au niveau nécessaire au maintien, voire au renforcement, des missions qu'ils lui assignent. En l'espèce, les requérants estiment que le surcoût de l'application de la recommandation du CCR, à savoir 4,8 millions d'euros soit 1% du budget du Conseil de l'Europe, aurait pu être financé en recherchant des solutions alternatives sans mettre en danger le fonctionnement ou la mission de l'Organisation : ils en déduisent que l'intention réelle des Etats membres, en appliquant la clause de faisabilité, était de réaliser des économies.

43. Les requérants ajoutent que l'application de la clause de faisabilité budgétaire ne peut être que temporaire lors de circonstances exceptionnelles ou imprévues, alors que cette clause a été fréquemment appliquée entre 2018 et 2022. Ils notent qu'en tout état de cause, la situation de l'Organisation au moment de la décision d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire était loin des situations que le Conseil de l'Europe a connues par le passé.

44. Les requérants concluent que l'application de la clause de faisabilité budgétaire en l'espèce méconnaît le cadre réglementaire et repose sur des motifs manifestement erronés.

#### **b) Sur la motivation de la décision contestée**

45. Les requérants contestent le défaut de motivation de la décision attaquée du Comité des Ministres en ce qu'elle se limite à affirmer que l'application dans leur intégralité des recommandations du CCR emporterait une variation du coût du personnel d'une ampleur telle

que cela mettrait en péril le fonctionnement et la mission de l'Organisation, sans en expliquer le pourquoi. La motivation suffisante, voire détaillée, que les requérants étaient en droit d'obtenir n'est pas non plus donnée dans les décisions de la Secrétaire Générale de rejet de leurs réclamations administratives, qui n'expliquent pas en quoi l'application de l'ajustement salarial aurait mené aux conséquences annoncées. Les requérants observent de surcroît que les débats devant le CCR ne sont pas utiles aux fins de l'obligation de motivation, puisque rien n'y est dit quant aux conditions d'applicabilité de la clause de faisabilité au Conseil de l'Europe.

**c) Sur les principes de sécurité juridique, de confiance légitime et de bonne foi et de la protection des droits acquis**

46. Les requérants affirment en outre que la décision attaquée méconnaît le principe de la sécurité juridique puisqu'elle ne permet pas d'assurer la stabilité de leurs situations juridiques et les prive de leur droit à une méthode d'ajustement des salaires et pensions donnant des résultats stables, prévisibles et transparents. Ils précisent à cet égard qu'au regard de l'exigence de stabilité financière de l'Organisation, le caractère définitif du budget annuel ne devrait pas être remis en cause en raison uniquement d'un changement non spécifique de circonstances. Dans ces circonstances, la décision est entachée d'illégalité puisque les requérants espéraient bénéficier d'un ajustement de salaire pour l'année 2022.

47. Les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727 ajoutent que la décision attaquée viole leurs attentes légitimes quant à l'adaptation de leur salaire, au minimum, à l'inflation, alors que le budget de l'Organisation est officiellement adapté à l'inflation.

48. Selon les requérants, la décision attaquée viole également le principe qui impose d'interpréter de bonne foi les règles internes de l'Organisation. Plus particulièrement, ils allèguent qu'en invoquant la clause de faisabilité en dehors des conditions qui en auraient justifié l'application, le Comité des Ministres n'a pas interprété de bonne foi la recommandation du CCR d'octroyer l'ajustement salarial 2022 au regard de la clause de faisabilité.

49. Les requérants soulignent le préjudice complémentaire auquel sont durablement exposés les requérants partant à la retraite avant le 1<sup>er</sup> décembre 2022, dans la mesure où la décision attaquée empêche de prendre en compte l'ajustement salarial de 0,7% différé à cette date, au titre du dernier salaire valant comme base de calcul pour leurs droits à pension.

**d) Sur le principe d'égalité de traitement**

50. Au titre du moyen tiré d'une violation du principe d'égalité, les requérants font valoir la différence de traitement à laquelle ils ont été exposés en tant qu'agents du Conseil de l'Europe par rapport aux agents des Organisations coordonnées. Le Conseil de l'Europe est l'une des deux Organisations coordonnées sur les six qui a décidé d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire pour l'ajustement salarial 2022, alors que la situation économique et budgétaire des Organisations coordonnées est similaire. Et si l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a activé la clause, elle l'a fait pour échelonner l'ajustement 2022 dans son intégralité en quatre paliers. En outre, seul le Conseil de l'Europe a invoqué la crise économique liée à la pandémie pour faire jouer la clause de faisabilité.

51. Les requérants estiment que même si chaque Organisation coordonnée a sa propre clause de faisabilité budgétaire, ces clauses doivent répondre à des conditions analogues et doivent s'inscrire dans une méthode coordonnée, qui vise une convergence des principes, sinon de résultats. Ils citent à cet effet le passage du 280<sup>ème</sup> rapport du 1<sup>er</sup> janvier 2022 du Président du CCR relatant que « le CCR a(vait) estimé que le fonctionnement de ces clauses avait été inégal parmi les [Organisations coordonnées]. Certaines ont déployé efficacement leurs clauses de faisabilité, mais cela n'a pas été le cas partout (...) ».

**e) Sur le devoir de sollicitude, le principe de dignité et le principe de proportionnalité**

52. Les requérants soutiennent qu'avant d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire, la partie défenderesse aurait dû prendre davantage en considération leurs intérêts, s'agissant en particulier de l'impact d'une telle application sur leur situation économique et leur bien-être et santé au travail. Ils citent à cet effet la perte de leur pouvoir d'achat et une surcharge de travail causée par l'insuffisance des financements de l'Organisation. Ils en déduisent que la partie défenderesse n'a pas respecté son devoir de sollicitude à leur égard et a violé le principe de dignité.

53. Les requérants sont en désaccord avec la motivation donnée à la décision attaquée selon laquelle l'octroi de l'ajustement salarial recommandé aurait forcément impliqué une suppression de postes. En tout état de cause, à leur avis, la suppression d'une quarantaine de postes sur 3000 emplois n'aurait aucunement impacté la mission ou le fonctionnement de l'Organisation – la preuve du contraire n'étant pas fournie par la partie défenderesse.

54. Ainsi, selon les requérants, la partie défenderesse a décidé de recourir à la mesure la plus attentatoire et la moins appropriée, alors que d'autres pistes moins contraignantes pour les requérants, dont ils donnent quelques exemples (augmentation des recettes, diminution d'autres dépenses, révision de la classification des emplois, etc.), auraient pu être explorées. En procédant de la sorte, la décision attaquée viole, selon les requérants, le principe de proportionnalité.

**2. La Secrétaire Générale**

55. La Secrétaire Générale ne soulève pas d'arguments relatifs à la recevabilité des recours. Elle considère néanmoins infondés les moyens des requérants.

**a) Sur la légalité de l'application de la clause de faisabilité budgétaire**

56. Après avoir rappelé l'obligation que le Comité des Ministres a de respecter la méthode d'ajustement des salaires qu'il s'est assigné ainsi que l'étendue de la marge d'appréciation dont il dispose en matière d'ajustement des salaires, la Secrétaire Générale soutient que la décision contestée respecte les conditions énoncées dans la clause de faisabilité budgétaire, ayant été prise dans une situation de « crise économique internationale », afin d'éviter « une variation des dépenses totales en personnel d'une amplitude telle qu'elle [aurait mis] en danger le fonctionnement ou la mission de l'Organisation ».

57. S'agissant de la première de ces conditions, à savoir la « crise économique internationale », la Secrétaire Générale précise que les circonstances à prendre en compte sont celles qui prévalaient en octobre-novembre 2021, au moment où cette décision a été prise. Or, le contexte d'incertitudes économiques auquel les Etats membres étaient confrontés à ce moment-là, en particulier en raison de la pandémie de Covid-19, était avéré, ainsi qu'en témoignent les chiffres des nouvelles infections à cette époque et les nouvelles mesures de restriction décrétées par les Etats européens pour les contenir. Ces circonstances ont été décrites de manière spécifique dans la proposition de budget soumise par la Secrétaire Générale au Comité des Ministres en octobre 2021 et avaient donné lieu auparavant à l'expression par le Comité du Budget, lors de sa session de septembre 2021 (voir document [CM\(2021\)135](#)), de sa préoccupation au sujet du possible impact qu'une application intégrale de l'ajustement salarial aurait pu avoir sur la mise en œuvre du programme et budget de l'Organisation. Ce contexte d'incertitudes économiques a perduré puisque de nouvelles vagues de contamination ont été enregistrées dans les mois qui ont suivi. Le CCC lui-même a admis dans son avis que les prévisions positives de croissance économique, telles que formulées par l'OCDE, s'inscrivaient dans un contexte de fortes incertitudes économiques. De plus, selon la Secrétaire Générale, les indicateurs économiques cités par les requérants ne sont pas probants, car s'ils ne reflétaient pas une récession mais indiquaient une possibilité de reprise économique, c'est principalement du fait d'une très forte hausse de l'endettement des Etats.

58. Quant à la deuxième condition ayant justifié l'application en l'espèce de la clause de faisabilité, à savoir l'impact financier de la recommandation du CCR, la Secrétaire Générale observe que le financement dans son intégralité de l'ajustement salarial recommandé par celui-ci aurait entraîné la suppression d'une quarantaine de postes en cas de croissance budgétaire réelle zéro (davantage en cas de croissance nominale zéro). Or, selon la Secrétaire Générale, une telle variation des dépenses totales de personnel aurait privé l'Organisation des moyens de mettre en œuvre ses activités et aurait mis en danger son fonctionnement et sa mission. Pour étayer sa position, la Secrétaire Générale souligne le vaste mandat de l'Organisation et les nombreuses priorités définies dans son programme et budget, telles que celles-ci ont été corroborées par le Comité des Ministres lors de sa session ministérielle à Hambourg, en mai 2021. La mission du Conseil de l'Europe étant définie par l'ensemble de ses activités, la suppression de l'une ou l'autre de ces activités réduirait l'étendue de sa mission et de son rôle.

59. La Secrétaire Générale rejette l'argument des requérants selon lequel le surcoût de l'application de la recommandation du CCR dans son intégralité aurait pu être financé autrement, soit en augmentant les recettes soit en contenant les dépenses. Elle observe qu'il n'existe pas de recettes complémentaires en dehors des contributions des Etats membres pouvant financer l'augmentation des salaires et que c'est aux Etats membres qu'il revient de définir le budget et le niveau de leurs contributions, conformément au Statut du Conseil de l'Europe. Elle rappelle ensuite les différentes mesures, incluant les réformes structurelles et les suppressions de postes, que l'Organisation a déjà déployées depuis des années pour contenir l'augmentation de ses dépenses. Parmi ces mesures, la Secrétaire Générale cite également le fait que la seconde partie de l'ajustement (0,7% en décembre 2022) sera financée par la suppression de 10 postes, dans le cadre du plan de départs 2022 dont la mise en œuvre avait été décidée dans le cadre de la stratégie de ressources humaines pour atteindre, initialement, d'autres objectifs.

60. La Secrétaire Générale précise que rien n'exclut la possibilité d'appliquer la clause de faisabilité budgétaire en présence de crises successives lorsque les circonstances le justifient, comme cela a été le cas en 2018 en raison du défaut de paiement par la Fédération de Russie de ses contributions obligatoires au budget et en 2021, à l'occasion de la pandémie de Covid 19.

61. La Secrétaire Générale déduit de ce qui précède que l'application de la clause de la faisabilité budgétaire à l'ajustement des salaires octroyés en 2022 a été faite en toute légalité, et qu'il ne saurait être reproché au Comité des Ministres une quelconque erreur d'appréciation lors de cette application.

**b) Sur la motivation de la décision contestée**

62. La Secrétaire Générale maintient que la motivation donnée pour justifier l'application de la clause de faisabilité budgétaire, telle qu'elle résulte aussi bien de la proposition de budget soumise par la Secrétaire Générale au Comité des Ministres le 26 octobre 2021 que de son message aux agents le même jour, est pleinement suffisante et adéquate.

**c) Sur les principes de sécurité juridique, de confiance légitime et de bonne foi et de la protection des droits acquis**

63. Après avoir précisé qu'il n'y a pas lieu, dans le cadre de la présente affaire, de faire référence à l'ajustement des pensions suite à la réforme du Régime de pensions coordonné le 1<sup>er</sup> janvier 2020 qui les soumet exclusivement au taux d'inflation, la Secrétaire Générale souligne le fait que la clause de faisabilité fait partie intégrante de la méthode d'ajustement salarial. En l'appliquant de bonne foi en conformité avec ses termes, à la lumière de son objet et de son but, le Comité des Ministres a respecté la méthode et s'est dès lors conformé aux principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de bonne foi et de la protection des droits acquis.

64. La Secrétaire Générale réfute l'argument soulevé par les requérants dans les recours n<sup>os</sup> 724-727 et basé sur la violation de leurs attentes légitimes quant à l'adaptation de leur salaire, au minimum, au taux d'inflation appliqué au budget de l'Organisation (voir paragraphe 47 ci-dessus) : outre le fait que l'ajustement du budget de l'Organisation et l'ajustement annuel des salaires suivent des méthodes différentes, les salaires du personnel en France pour 2022 ont été ajustés à un taux (1,9% au 31 décembre 2022) qui est supérieur de 1,5% au taux (0,4%) auquel a été ajusté le budget de l'Organisation pour cette même année.

**d) Sur le principe d'égalité de traitement**

65. La Secrétaire Générale estime qu'il n'est pas pertinent d'invoquer dans le cas d'espèce le principe d'égalité de traitement entre agents des Organisations coordonnées car chacune de ces organisations est indépendante et diffère quant à sa situation juridique et factuelle, y compris au plan budgétaire. Elle insiste sur le fait que les clauses de faisabilité budgétaire ne sont pas coordonnées, la décision sur l'ajustement salarial et l'application de la clause de faisabilité budgétaire étant laissée à la discrétion de l'organe directeur de chaque organisation. Quant aux propos du Président du CCR au sujet de l'usage inégal parmi les Organisations coordonnées de la clause de faisabilité budgétaire, la Secrétaire Générale fait observer qu'ils sont cités à tort par les requérants (voir paragraphe 51) car ils visaient à expliquer les raisons de l'introduction dans le système de la coordination de la nouvelle « clause d'exception » pouvant être appliquée par le CCR pour faire face aux crises économiques de grande ampleur.

**e) Sur le devoir de sollicitude et le principe de proportionnalité**

66. La Secrétaire Générale soutient que la décision attaquée est fondée sur une appréciation juste et adéquate, ainsi qu'une mise en balance de l'ensemble des intérêts en jeu. Elle développe

plusieurs arguments visant à démontrer que les intérêts des agents ont bien été pris en compte dans la limite de ce qui était possible sans que la réalisation de l'objectif souhaité, à savoir la préservation de la mission et du fonctionnement du Conseil de l'Europe, ne soit compromise.

67. La Secrétaire Générale cite dans ce sens le fait que : l'ajustement salarial octroyé est substantiel et préserve le pouvoir d'achat des agents ; le montant non attribué de l'ajustement pourra compenser les futurs ajustements salariaux négatifs, ce qui atténuera l'impact négatif sur l'attractivité et le personnel à long terme ; un niveau approprié d'effectif apte à empêcher une augmentation de la charge de travail dans les équipes est assuré ; la sécurité contractuelle est préservée.

68. La Secrétaire Générale se réfère ensuite aux économies substantielles réalisées au cours des dernières années grâce à une succession de réformes structurelles pour réfuter l'argument des requérants consistant à dire que le Comité des Ministres aurait eu recours à la clause de faisabilité budgétaire sans chercher au préalable des alternatives. Ce sont d'ailleurs ces réformes qui rendent possible, lorsque les circonstances économiques et budgétaires le permettent, le versement des ajustements salariaux annuels.

69. La Secrétaire Générale arrive à la conclusion que la décision du Comité des Ministres d'appliquer en partie l'ajustement des salaires pour 2022 était parfaitement justifiée, qu'elle a été prise dans le respect rigoureux de la méthode d'ajustement des salaires en vigueur et conformément au pouvoir discrétionnaire dont il dispose en matière budgétaire. Partant, les recours des requérants ne sont pas fondés et doivent être rejetés dans leur intégralité.

### **3. Les tiers intervenants**

70. A l'appui des conclusions des requérants, le tiers intervenant fait noter en particulier que la décision de la Secrétaire Générale de proposer un ajustement salarial minoré au titre de la clause de faisabilité budgétaire était en contradiction avec la position des représentants des Secrétaires Généraux des Organisations coordonnées, qui ont proposé à l'unanimité la méthode révisée dans le 280<sup>ème</sup> rapport du CCR et ont reconnu le résultat de son application à l'ajustement salarial de 2022 dans le 281<sup>ème</sup> rapport du CCR. En accordant aux membres de leur personnel des ajustements salariaux en fonction des résultats de la méthode concernée, les Secrétaires Généraux des Organisations coordonnées ont respecté à la fois la lettre et l'esprit du mécanisme de la coordination visant le renforcement de la fonction publique internationale, contrairement à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe. Le tiers intervenant fait observer en outre qu'en présentant la suppression d'emplois comme le résultat inévitable de l'application de la méthode coordonnée, la Secrétaire Générale méconnaît l'autorité souveraine du Comité des Ministres en matière budgétaire ainsi que son pouvoir d'ajuster le budget et le *ratio* personnel/activités, en fonction des priorités retenues. Le fait de ne pas avoir envisagé d'autres options, telle qu'une augmentation des recettes ou la réalisation d'économies, démontre un manque de diligence de la part de la Secrétaire Générale.

71. Le Comité du personnel, quant à lui, explique que l'objectif poursuivi par son intervention à l'appui des conclusions des requérants consiste à recadrer la dérive observée en matière d'abus de recours à la clause de faisabilité budgétaire. Le Comité du personnel estime en effet qu'actuellement, les décisions de l'Organisation prises sur l'ajustement salarial ne découlent plus de critères objectifs, mais des considérations subjectives des Représentants permanents des Etats membres, en méconnaissance des principes généraux du droit applicables à la fonction publique

internationale. Cette tendance a amené à un décrochage durable des barèmes salariaux appliqués au Conseil de l'Europe par rapport aux autres Organisations coordonnées. La dégradation des barèmes salariaux et les mesures de modération de la masse salariale ont ainsi provoqué des disparités croissantes du potentiel d'attractivité du Conseil de l'Europe comme employeur. Il en résulte un manque de considération de l'Organisation, de son personnel – qui est son principal atout –, et de sa mission.

#### IV. L'APPRECIATION DU TRIBUNAL

72. Le Tribunal note que les présents recours visent des décisions individuelles prises par la Secrétaire Générale en application de la décision du Comité des Ministres relative à l'ajustement des rémunérations des agents du Conseil de l'Europe pour 2022. Les requérants excipent des illégalités de la décision du Comité des Ministres du 23 novembre 2021 et soumettent que ces illégalités entachent également les décisions d'exécution individuelles prises par la Secrétaire Générale.

73. Le Tribunal rappelle d'emblée que sa compétence pour se prononcer sur une décision ou mesure de la Secrétaire Générale dans un cas où, comme en l'espèce, la Secrétaire Générale était dans l'obligation d'exécuter une décision du Comité des Ministres, a été reconnue « du fait que le système de contentieux de notre Organisation prévoit uniquement des recours dirigés contre le Secrétaire Général » (TACE, recours n<sup>os</sup> 231-238/1997, sentence du 29 janvier 1998, dans l'affaire *Klaus FUCHS et autres c/ Secrétaire Général*, paragraphe 43 et jurisprudence citée). Cette compétence, qui n'est pas contestée en l'espèce, reflète une jurisprudence constante des tribunaux administratifs internationaux (voir par exemple TAOIT, *jugement n° 4277* du 24 juillet 2020, considérant 5 ; Commission de recours de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, recours nos. 893 et 894, *jugement* du 31 mai 2013).

74. Au titre du premier motif de leurs recours, les requérants font valoir qu'en appliquant la clause de faisabilité budgétaire à l'ajustement salarial de 2022, le Comité des Ministres n'a pas respecté les conditions de mise en œuvre de cette clause et a donc commis une erreur manifeste d'appréciation. La Secrétaire Générale estime, quant à elle, que la décision du Comité des Ministres d'appliquer partiellement l'ajustement salarial recommandé par le CCR pour 2022 au titre de cette clause a été adoptée en toute légalité, conformément à la méthode d'ajustement des salaires en vigueur.

75. Le Tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante qu'« une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale » (TAOIT, *jugement n° 1821* du 28 janvier 1999, considérant 7 et jurisprudence citée). La jurisprudence précise également qu'une fois la méthode adoptée, l'organisation est liée par la méthode d'ajustement salarial en vigueur et ne peut agir de façon arbitraire, en dehors du cadre juridique de la méthode ainsi convenue (*ibid*, considérant 8). L'organisation peut s'écarter des résultats de la méthode lorsque cela est prévu par la méthode mais dans ce cas, les critères utilisés pour justifier un tel écart doivent être « objectifs, adéquats et connus du personnel » (TAOIT, *jugement n° 1912* du 3 février 2003, considérant 15).

76. Lorsqu'il est saisi de questions portant sur l'application d'une méthode d'ajustement des rémunérations, le devoir du Tribunal est de contrôler non seulement si les règles arrêtées ont été correctement appliquées, mais également si les principes généraux du droit qui s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales ont été respectés (TACE, recours n<sup>os</sup> 231-238/1997, sentence du 29 janvier 1998 précitée, dans l'affaire *Klaus FUCHS et autres c/ Secrétaire Général*, paragraphe 46 et jurisprudence citée). En effet, lorsque le Comité des Ministres, exerçant les pouvoirs qui lui reviennent au titre du Statut du personnel, dote l'Organisation d'une méthode d'ajustement, il assume des obligations qu'il se doit de respecter pour la période définie (Commission de recours du Conseil de l'Europe (CRCE), recours n<sup>os</sup> 133 à 145/1986, sentence du 3 août 1987 dans l'affaire *Ausems et autres c/ Secrétaire Général*, paragraphe 77). Il s'agit là d'une conséquence du principe général *tu patere legem quam ipse fecisti* ou du principe de légalité qui impose à toute organisation internationale « le devoir de respecter ses propres règles internes et d'agir d'une manière qui permette à ses employés d'avoir l'assurance que ces règles seront respectées » (TAOIT, [jugement n° 2170](#) du 3 février 2003, considérant 14).

77. La méthode d'ajustement dont il est question dans le présent litige et dont la clause de faisabilité budgétaire fait intégralement partie est celle qui a été adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1418<sup>ème</sup> réunion, en novembre 2021 (voir paragraphes 13 et 14 ci-dessus). La méthode énonce une liste non exhaustive des « circonstances budgétaires et/ou économiques spécifiques » permettant de faire jouer la clause de faisabilité. Ces circonstances sont qualifiées de « conditions objectives ». Les exemples cités illustrent en effet qu'il s'agit de circonstances dont l'existence ne dépend pas d'une appréciation entièrement subjective mais qui sont vérifiables à l'aune de critères objectifs qui s'imposent de fait.

78. Les circonstances citées dans la clause de faisabilité et qui sont pertinentes pour le présent litige sont de deux ordres. Elles incluent d'une part un « événement imprévu entraînant des dommages financiers exceptionnels, entre autres à la suite d'une crise économique internationale » et d'autre part « l'impact financier d'une recommandation du CCR » lorsque la mise en œuvre d'une telle recommandation « 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 ».

79. Ce sont ces deux circonstances que l'on retrouve évoquées dans la décision contestée du Comité des Ministres qui mentionne d'abord les « incertitudes économiques » auxquelles sont confrontés les Etats membres « résultant du fait que la pandémie de Covid-19 n'est toujours pas maîtrisée » et ensuite la considération que « l'application intégrale des recommandations [du CCR] entraînerait une variation des dépenses totales en personnel d'une amplitude telle qu'elle mettrait en danger le fonctionnement et la mission de l'Organisation en 2022 ».

80. S'agissant de la première des circonstances sur laquelle s'appuie la décision contestée, le Tribunal note que la Secrétaire Générale ne prétend pas, ni ne démontre, que les incertitudes économiques liées à la pandémie de Covid-19 constituaient, un « événement imprévu entraînant des dommages financiers exceptionnels » ainsi que prévu dans la clause de faisabilité. Indépendamment de la question de savoir si au moment de l'adoption de la décision contestée en automne 2021, la crise sanitaire était maîtrisée ou non, il ne fait pas de doute que les Etats membres y étaient confrontés depuis mars 2020 et qu'ils avaient déjà déployé des mesures d'envergure pour y faire face, si bien que la crise ne pouvait pas/plus être regardée comme revêtant le caractère d'événement inattendu pour la communauté internationale. Il convient de rappeler à cet égard que la « grave crise économique internationale résultant de la pandémie Covid-19 » et les « dommages financiers exceptionnels dans toute l'Europe » qui en avaient découlé avaient déjà été invoqués un

an plus tôt par le Comité des Ministres dans sa précédente décision de ne pas accorder l'ajustement salarial pour 2021 ([CM/Del/Dec\(2020\)1391/11.2ab](#)).

81. De ce point de vue, la Secrétaire Générale ne s'attache pas non plus à démontrer l'existence, au moment de l'adoption de la décision contestée, d'une situation de crise économique avérée « entraînant des dommages financiers exceptionnels », tels que mentionnés dans la clause de faisabilité. A l'inverse, la partie défenderesse reconnaît que les indicateurs de l'époque témoignaient d'une reprise économique à l'échelle mondiale, mais elle insiste plutôt sur le caractère précaire et incertain de cette reprise. Elle cite à cet effet les perspectives économiques dressées par l'OCDE dans son rapport intermédiaire de septembre 2021. Les passages pertinents du rapport que la Secrétaire Générale reproduit dans sa proposition de budget 2022-2025 mentionnent dans ce sens un scénario hypothétique basé sur la persistance de la pandémie et le risque d'apparition de nouveaux variants du Covid-19.

82. Le Tribunal constate dès lors que la Secrétaire Générale n'offre pas la preuve que la première circonstance mentionnée à l'appui de la décision contestée équivalait à un « événement imprévu, entraînant des dommages financiers exceptionnels, entre autres à la suite d'une crise économique internationale ». Il prend note à cet effet de la conclusion unanime du CCC. Ce dernier a considéré que la Secrétaire Générale n'étaye pas le propos selon lequel, à la fin de l'année 2021, la pandémie de Covid-19 avait donné lieu à une crise économique internationale, ni que les conséquences économiques de la crise sanitaire avaient compromis la capacité des États membres et du Conseil de l'Europe à appliquer intégralement l'ajustement salarial recommandé pour 2022.

83. Le Tribunal relève par ailleurs que les incertitudes économiques ne figurent pas parmi les exemples de circonstances budgétaires/économiques donnés dans la clause de faisabilité comme pouvant justifier son activation. Il relève en outre qu'à la différence de celles-ci, les incertitudes économiques ne sont pas entièrement objectivables par le biais d'une observation de données existantes mais reposent sur une appréciation de développements futurs possibles ou probables.

84. Le Tribunal conclut sous ce point que les incertitudes économiques, bien qu'indéniables au moment de l'adoption de la décision contestée, ne suffisaient pas à elles seules à constituer une condition objective justifiant le recours en l'espèce à la clause de faisabilité budgétaire.

85. S'agissant de la seconde des circonstances sur laquelle s'appuie la décision contestée, la Secrétaire Générale a quantifié à 3,9 millions d'Euros, ou l'équivalent de 40 postes dans un contexte de croissance budgétaire réelle zéro, le surcoût qu'aurait représenté le financement dans son intégralité de l'ajustement salarial recommandé par le CCR. Elle expose que considérant que 264 postes ont déjà été supprimés dans le budget ordinaire entre 2010 et 2021, et que 10 postes restaient à supprimer par le biais d'un plan de départs volontaires pour assurer le financement de l'ajustement supplémentaire de décembre 2022, cela aurait eu un impact inévitable sur le fonctionnement et la mission de l'Organisation, puisque l'Organisation n'aurait plus eu les moyens de mettre en œuvre l'ensemble de ses activités. La réduction ou la suspension d'activités, dans le seul but de financer l'augmentation salariale, aurait ainsi porté atteinte à la mission du Conseil de l'Europe et à son fonctionnement.

86. Le Tribunal note que la condition de la clause de faisabilité qui a été invoquée pour justifier la décision contestée ne se limite pas à exiger de mesurer l'impact financier qu'impliquerait la mise en œuvre de la recommandation du CCR ; elle exige en outre de s'assurer que « la variation des dépenses totales en personnel [serait] d'une amplitude telle qu'elle mettrait en danger le

fonctionnement ou la mission de l'Organisation ». En d'autres termes, afin de vérifier que les conditions objectives auxquelles est soumise la clause de faisabilité subsistent, il ne suffit pas de pouvoir chiffrer le nombre de postes qui serait affecté par une telle mise en œuvre ; il est également nécessaire d'être en mesure de prouver que ce nombre compromettrait effectivement la capacité de l'Organisation à mener à bien sa mission.

87. A cet égard, dans sa communication au personnel du 26 octobre 2021, la Secrétaire Générale s'est limitée à déclarer qu'une augmentation salariale à hauteur du pourcentage recommandé par le CCR « entraînerait des suppressions significatives de postes, une augmentation de la charge de travail du personnel restant pour les compenser ainsi qu'une réduction importante d'activités ». La décision contestée réitère à ce propos que « l'application intégrale des recommandations entraînerait une variation des dépenses totales en personnel d'une amplitude telle qu'elle mettrait en danger le fonctionnement et la mission de l'Organisation en 2022 ». Par la suite, dans les écritures qu'elle a livrées au Tribunal, la Secrétaire Générale a insisté principalement sur la vaste étendue du mandat de l'Organisation et sur le grand nombre d'activités prioritaires et importantes de l'Organisation, définies à la session ministérielle de Hambourg en mai 2021, puis déclinées dans le programme et budget pour la période de 2022-2025.

88. En réponse à la première question posée dans la demande du Tribunal du 7 décembre 2022 visant la typologie et la répartition des postes qui auraient été concernés par la suppression en cas d'application intégrale de l'ajustement salarial, la Secrétaire Générale a répondu que « l'exercice d'identification des postes à supprimer n'aurait été mis en œuvre que si les circonstances l'avaient exigé, si l'ajustement salarial intégral avait été accordé. La situation ne s'étant pas présentée, il n'y a pas eu de liste précise de postes identifiés, à l'époque des faits, comme devant être supprimés en cas d'octroi intégral de l'ajustement salarial. En effet, cet exercice aurait mobilisé des dizaines d'agent·e·s, il aurait nécessité un effort important au sein du Secrétariat, de nombreuses heures de travail, une analyse en profondeur de l'ensemble des activités de l'Organisation, des décisions et des arbitrages difficiles, ainsi que l'établissement d'une stratégie, en coopération avec toutes les entités mais surtout avec le Comité des Ministres, pour procéder à la modification nécessaire du Programme et Budget de l'Organisation ».

89. En réponse à la seconde question posée dans la demande du Tribunal visant les activités qu'il aurait été nécessaire de réduire ou de suspendre afin de financer l'augmentation salariale, ainsi que l'impact d'une telle réduction et/ou suspension sur le fonctionnement et la mission de l'Organisation, la Secrétaire Générale a répondu en premier lieu que « la suppression de postes de manière transversale au sein de toutes les entités de l'Organisation n'aurait pas été une hypothèse envisageable, au vu de l'impact sur l'ensemble des activités de l'Organisation, notamment sur les activités prioritaires, ce qui aurait affecté directement la mission et le fonctionnement de l'Organisation ». La Secrétaire Générale illustre ce propos en donnant des exemples de secteurs d'activités de l'Organisation (tels que la Cour européenne des droits de l'homme, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, les comités intergouvernementaux et les mécanismes de suivi) qui montrent « le lien étroit entre les activités et le fonctionnement et la mission du Conseil de l'Europe ». S'agissant de l'alternative consistant en la réduction ou suppression d'activités, la Secrétaire Générale a répondu en second lieu qu'« il s'agit également d'une hypothèse qui n'aurait pas été envisageable, puisque l'ensemble des activités mises en œuvre par le Conseil de l'Europe participent à l'accomplissement de son mandat et donc de sa mission ». Elle fournit ensuite à titre d'exemple une liste d'activités dans différents secteurs, ainsi que leurs coûts budgétaires respectifs, afin d'illustrer « l'ampleur des économies exigées afin d'aboutir au montant de 3,9 millions d'euros d'économies nécessaires ».

90. De tout ce qui précède, le Tribunal déduit que la Secrétaire Générale n'a pas envisagé concrètement des scénarios lui permettant d'évaluer les effets qu'une application intégrale de la recommandation du CCR auraient produits sur la mission et le fonctionnement de l'Organisation. Les considérations qu'elle a développées devant le Tribunal restent à l'état d'hypothèses qui n'ont pas été examinées à l'aune du critère de la mise en danger de l'existence de l'Organisation, alors que le chiffre de 40 postes à supprimer ne suffit pas, à lui seul, à démontrer que ce critère était rempli. En effet, même à vouloir mettre ce chiffre en perspective par rapport aux 264 postes supprimés au budget ordinaire entre 2010 et 2021, on ne saurait comprendre comment, avec la suppression de 40 postes, le seuil critique de la mise en danger de l'Organisation aurait été atteint. Au vu des éléments fournis au Tribunal, cela reste en effet une allégation abstraite et non étayée.

91. Le Tribunal prend note également de l'avis mitigé du CCC sur la question. Alors que deux de ses membres estiment que la Secrétaire Générale n'a fourni aucun élément susceptible de démontrer que la suppression de 40 postes mettrait en péril la mission ou le fonctionnement de l'Organisation, les deux autres membres pour qui le potentiel de nuisance d'une telle suppression ne fait aucun doute considèrent néanmoins que la Secrétaire Générale aurait pu fournir une réponse plus détaillée à la question de savoir pourquoi la mise en œuvre intégrale de la recommandation du CCR entraînait nécessairement des économies sur les postes (voir paragraphe 19 ci-dessus).

92. Le Tribunal souligne que lorsque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est sujet, comme c'est le cas en l'espèce, à des conditions objectives, il incombe à l'Organisation de vérifier que ces conditions subsistent, en mettant en œuvre les moyens appropriés qu'une vérification diligente requiert. Cet exercice préliminaire s'impose en effet comme condition indispensable pour garantir un usage légitime du pouvoir, dans le respect des conditions qui le définissent et le circonscrivent. En conséquence, l'Organisation doit être en position de démontrer que la conclusion à laquelle elle est parvenue s'agissant de la subsistance ou non des conditions en question est le résultat d'une analyse approfondie et scrupuleuse des circonstances pertinentes.

93. La jurisprudence est claire sur ce point. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle du Comité des Ministres et de la Secrétaire Générale aux fins de l'application de la clause de faisabilité budgétaire. Toutefois, il est en son pouvoir de contrôler leur qualification juridique des données et des faits qui sous-tendent la décision litigieuse. En effet, l'effectivité du contrôle juridictionnel exige que le Tribunal exerce un contrôle entier sur la matérialité des faits. Au titre de ce contrôle, le Tribunal doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées (Tribunal de l'Union européenne, arrêt du 7 septembre 2022, affaire T-470/20, [DD c. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne \(FRA\)](#), paragraphe 211 et jurisprudence citée).

94. En ce qui concerne la présente affaire, force est de constater, au vu de ce qui précède, que la Secrétaire Générale n'a pas prouvé à suffisance de droit la matérialité des circonstances qui pouvaient justifier le recours à la clause de faisabilité budgétaire, si bien que les faits qu'elle a invoqués devant ce Tribunal sont insuffisants à fonder valablement la décision litigieuse.

95. Le Tribunal n'est pas insensible au contexte budgétaire difficile dans laquelle se trouvait l'Organisation au moment de devoir approuver le budget 2022-2025. Il se réfère dans ce sens à l'inquiétude qu'avait exprimé le Comité du Budget au sujet du possible impact de l'ajustement

salarial recommandé sur le programme et budget, ainsi qu'aux contraintes qui pouvaient résulter de la position des délégations au Comité des Ministres. Le Tribunal insiste néanmoins sur le fait que la difficulté des choix à opérer ne pouvait exonérer l'Organisation de mener les vérifications préalables requises et de déployer les efforts nécessaires dans ce but.

96. A la lumière de ces considérations, le Tribunal estime que le premier motif des recours lié à la violation de l'article 7 de la méthode d'ajustement salarial est fondé. La décision contestée des Délégués des Ministres, et, reposant sur celle-ci, les décisions individuelles de la Secrétaire Générale, sont dès lors entachées d'illégalité, en ce qu'elles n'ont pas respecté les dispositions réglementaires qui encadrent l'utilisation de la clause de faisabilité budgétaire.

## V. CONCLUSION

97. En fonction de l'ensemble des éléments qui précèdent, le Tribunal conclut que les recours sont fondés et que les actes attaqués de la Secrétaire Générale doivent être annulés.

98. Etant arrivé à cette conclusion, le Tribunal n'a pas besoin de statuer sur les autres motifs de recours des requérants.

## VI. SUR LE PREJUDICE ET LES FRAIS DE LA PROCEDURE

99. S'agissant de la demande des requérants n<sup>os</sup> 677-711/2022, 713-714, 716-718/2022 et 724-727/2022 visant à ce que le Tribunal ordonne la réparation du préjudice matériel (voir paragraphe 34, alinéa b), le Tribunal considère que cette demande revient à demander au Tribunal de dicter à la Secrétaire Générale la manière selon laquelle sa sentence devra être exécutée et doit être, à ce titre, rejetée.

100. Le Tribunal rappelle la jurisprudence administrative internationale en la matière, en vertu de laquelle le principe de l'autorité de la chose jugée oblige l'Organisation « non seulement à ne prendre aucune disposition qui serait en contradiction avec la chose jugée, mais aussi et surtout de prendre toutes les mesures qu'implique la chose jugée » (TAOIT, [jugement n° 553](#) du 30 mars 1983, considérant 1). Selon cette jurisprudence, « pour se conformer à l'arrêt d'annulation et lui donner pleine exécution, l'institution dont émane l'acte annulé est tenue de respecter non seulement le dispositif de l'arrêt, mais également les motifs qui ont amené à celui-ci et qui en constituent le soutien nécessaire, en ce sens qu'ils sont indispensables pour déterminer le sens exact de ce qui a été jugé dans le dispositif. Ce sont, en effet, ces motifs qui, d'une part, identifient la disposition considérée comme illégale et, d'autre part, font apparaître les raisons de l'illégalité constatée dans le dispositif et que l'institution concernée doit prendre en considération en remplaçant l'acte annulé » (Tribunal de la fonction publique, arrêt du 12 avril 2016 dans l'affaire F-98/15, [CP c. Parlement européen](#)).

101. Les requérants n<sup>os</sup> 677-711/2022, n° 713-714, 716-718/2022 et 724-727/2022 sollicitent enfin le remboursement de leurs frais et dépens dont ils fournissent un justificatif détaillé à hauteur de 14 865,49 Euros<sup>4</sup>. Tenant compte de la nature et de l'importance du litige, le Tribunal accorde cette somme.

---

<sup>4</sup> Ce montant a été rectifié le 17 novembre 2023 : le nombre « 11 890.67 » a été remplacé par le nombre « 14 865,49 ».

Par ces motifs,

Le Tribunal administratif :

Prononce la jonction des recours n<sup>os</sup> 677-711/2022, 713-718/2022 et 724-727/2022 ;

Déclare les recours fondés ;

Annule les décisions individuelles par lesquelles la Secrétaire Générale a appliqué la décision du Comité des Ministres du 23 novembre 2021 de n'accorder qu'en partie l'ajustement annuel recommandé par le CCR pour 2022 en application de l'article 7 – Faisabilité budgétaire du Règlement relatif à la méthode d'ajustement des salaires ;

Rejette la demande des requérants n<sup>os</sup> 677-711/2022, 713-714/2022, 716-718/2022 et 724-727/2022 visant la réparation du préjudice matériel ;

Décide que le Conseil de l'Europe remboursera aux requérants n<sup>os</sup> 677-711/2022, 713-714/2022, 716-718/2022 et 724-727/2022, pour les frais et dépens exposés par eux, un montant total de 14 865,49 Euros<sup>5</sup>.

Adoptée par le Tribunal, réuni à Strasbourg, le 5 juin 2023, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 6 juin 2023, le texte français faisant foi.

Greffière

Président suppléant

Christina OLSEN

András BAKA

---

<sup>5</sup> Voir note de bas de page n° 4