

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

## ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

**Recours N° 344/2005 (Catherine EMEZIE c/ Secrétaire Général)**

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Kurt HERNDL, Président,  
M. José da CRUZ RODRIGUES,  
M. Angelo CLARIZIA, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier, et de  
Mme Marialena TSIRLI, Greffière Suppléante,

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

### **PROCEDURE**

1. Mme Catherine Emezie a introduit son recours le 17 février 2005. Le même jour le recours a été enregistré sous le N° 344/2005.
2. Le 11 avril 2005, Me J.-P. Cuny, conseil de la requérante, a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 11 mai 2005, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 22 juin 2005.
5. Le Président ayant autorisé le Comité du Personnel du Conseil de l'Europe à intervenir dans la procédure (article 10 du Statut du Tribunal), celui-ci a déposé, le 17 octobre 2005, des observations écrites.
6. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 19 octobre 2005. La requérante était représentée par Me J.-P. Cuny, et le Secrétaire Général par M. P. Titium, Chef Adjoint du Service du Conseil Juridique à la Direction Générale I – Affaires Juridiques.

## **EN FAIT**

### *Les faits au sein de l'Organisation*

7. La requérante est une agente permanente de nationalité britannique. Elle a été recrutée le 1<sup>er</sup> septembre 1999 en qualité d'assistante secrétariale (grade B2). Elle est mariée à un ressortissant nigérian. Les faits qui ont donné lieu au présent litige peuvent se résumer comme suit.

8. A son arrivée à Strasbourg, le mari de la requérante se vit délivrer – sans doute à sa demande et pas *ex officio* –, par le ministère des Affaires étrangères français et par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe, une « carte spéciale de séjour ». Cette carte conférait au conjoint de la requérante le droit de résider en France aussi longtemps que la requérante est employée par le Conseil de l'Europe, mais point d'y travailler.

9. La requérante indique que lors de son recrutement, elle avait « bien entendu » demandé aux services de l'Organisation des informations concernant son statut juridique personnel ainsi que celui de son époux. En particulier, elle se serait enquis de la possibilité pour ce dernier d'exercer une activité professionnelle en France.

10. Selon la requérante, le bureau social de l'Organisation lui aurait expliqué oralement que son conjoint n'avait pas le droit de travailler en France parce qu'il n'était pas ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne.

11. Le 28 octobre 2003 le conjoint de la requérante reçut un permis de travail d'une validité d'un an, contre le retrait de la « carte spéciale de séjour ». La requérante indique que cette décision faisait suite à un accord entre le Conseil de l'Europe et la préfecture du Bas-Rhin.

Le 16 septembre 2003, l'information suivante fut publiée sur le site intranet de l'Organisation :

#### **Permis de travail pour les conjoints d'agents ressortissants de l'Union Européenne**

« La DGAL et le Service du Conseiller juridique informent le personnel que la Préfecture du Bas-Rhin vient de confirmer par écrit que les conjoints des agent(e)s ressortissants de l'Union européenne sont en droit de recevoir une 'carte de séjour' leur permettant de travailler sans restriction, même s'ils ne sont pas eux-mêmes ressortissants de l'UE. Bien que cette décision ne règle pas le problème des agents qui ne sont pas ressortissants de l'UE, elle n'en constitue pas moins un progrès important. Pour toute question sur la procédure à suivre, merci de contacter (...) ».

### *Les démarches auprès de la Commission européenne*

12. Le 7 juin 2004, la requérante écrit au service compétent de la Commission de l'Union européenne et demanda des éclaircissements sur ses droits et ceux de son conjoint conformément au droit communautaire.

13. Ledit service lui répondit le 2 juillet 2004 et l'informa que, conformément au droit communautaire, son conjoint avait le droit de travailler en France sans aucun besoin de permis ou visa de travail.

#### *La demande en compensation*

14. Le 1<sup>er</sup> septembre 2004, la requérante introduisit une demande en application de l'article 59, paragraphe 1 *in fine* du Statut du Personnel pour demander une compensation pour le préjudice subi en raison de l'incapacité de l'Administration du Conseil de l'Europe à l'informer sur ses droits et ceux de son conjoint.

15. Le 27 septembre 2004, le Secrétaire Général rejeta cette demande. Il estima que la conduite de l'Administration avait été irréprochable à l'égard de la requérante.

#### *La procédure contentieuse*

16. Le 29 novembre 2004, la requérante introduisit une réclamation administrative en application de l'article 59, paragraphe 1 première phrase du Statut du Personnel.

17. Le 20 décembre 2004, le Secrétaire Général rejeta cette réclamation.

18. Le 17 février 2005, la requérante a introduit le présent recours.

### **EN DROIT**

19. La requérante a introduit le recours contre la décision du Secrétaire Général de ne pas lui accorder une compensation pour le préjudice subi à cause de l'incapacité de l'Administration à l'informer sur ses droits et ceux de son conjoint. Elle estime qu'il y aurait eu violation de l'obligation d'assistance prévue à l'article 40 du Statut du Personnel et violation du principe de bonne administration. De ce fait, elle demande réparation du préjudice subi qu'elle chiffre à 56 587, 96 euros. La requérante demande également de lui accorder 5 000 euros à titre de remboursement des frais occasionnés par le présent recours.

20. De son côté, le Secrétaire Général prie le Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

21. Au sujet du premier moyen de recours, la requérante rappelle que l'article 40 du Statut du Personnel est ainsi libellé :

#### **Article 40 - Protection fonctionnelle**

« 1. Les agents peuvent demander l'assistance du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale dans la défense de leurs intérêts matériels ou moraux et de ceux de leur famille lorsque ces intérêts ont été lésés, sans faute de leur part ou de celle de leur famille, par suite d'actes dirigés contre eux ou contre leur famille en raison de leur qualité d'agents du Conseil.

2. Si le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale estiment remplies les conditions de l'alinéa précédent, il ou elle déterminent la forme de l'assistance et la limite d'une prise en charge par le Conseil des frais

occasionnés pour la défense des intérêts visés à l'alinéa 1, y compris, le cas échéant, ceux d'une action judiciaire. Si le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale sont d'avis qu'une action judiciaire est susceptible de porter atteinte aux intérêts du Conseil, il ou elle peuvent demander aux intéressés de ne pas l'intenter. Si, dans ce cas, ceux-ci renoncent à l'action judiciaire, le Conseil répare les dommages matériels subis par les intéressés, sous réserve qu'ils le subrogent dans leurs droits. »

La requérante est de l'avis que cette disposition s'applique à son cas. Elle ajoute que son conjoint a reçu une carte spéciale sur la base du Titre VI de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

Elle est de l'opinion que les fonctionnaires compétents de l'Administration du Conseil de l'Europe ont causé par omission un grave préjudice à elle-même, à son conjoint et à son ménage. En citant la sentence Tonna (TACE, Tonna c. Secrétaire Général, recours N° 241/1997, sentence du 9 novembre 1998, paragraphe 68) qui affirme qu'une protection fonctionnelle ne peut être effective que si elle inclut un devoir d'assistance vis-à-vis d'un agent alléguant qu'un Etat membre a porté atteinte à ses droits, la requérante ajoute que ledit devoir d'assistance comprend avant tout un devoir d'information au profit de l'agent même ainsi que la possibilité pour un agent de prévoir les conséquences d'ordre juridique et personnel de sa prise de fonctions (*ibidem*). Le Tribunal s'était exprimé ainsi :

« Au sujet de l'information, le Tribunal estime que, lors d'une procédure de compétition interne, les agents ont besoin d'informations concernant le poste à pourvoir et d'éventuelles particularités, notamment s'il ne s'agit pas d'un poste au sein du siège de l'Organisation à Strasbourg, mais d'un lieu de travail hors de France. Ces informations doivent être formulées avec assez de précision pour permettre aux agents de régler leur conduite, non seulement au moment de leur candidature, mais aussi, le cas échéant, lors de leur prise de fonction. »

22. Ensuite, la requérante rappelle que le principe de bonne administration englobe l'obligation pour l'Administration de prendre en compte, lorsqu'elle statue, non seulement l'intérêt du service, mais aussi celui du fonctionnaire concerné. Elle rappelle la jurisprudence communautaire, la Recommandation (2000)10 du 11 mai 2000 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics, et le code européen de bonne conduite administrative du Médiateur européen.

En l'espèce, le comportement de l'Administration serait allé à l'encontre de ce principe général pour les raisons qui ont été déjà indiquées. Le Secrétaire Général ne reconnaît pas les erreurs d'information commises et refuse toute responsabilité pour les préjudices dont la requérante a souffert.

23. Quant à sa demande de réparation du préjudice, la requérante précise qu'elle l'a présentée en l'absence d'une possible réparation intégrale (*restitutio in integrum*) et que sa demande couvre aussi bien le tort moral que le préjudice financier subi.

24. De son côté, le Secrétaire Général met en exergue que le champ d'application de la protection fonctionnelle est fixé par l'article 40 du Statut du Personnel et est particulièrement restreint. Cette disposition impose à l'Organisation d'assister ses agents ou leur famille lorsque ceux-ci sont victimes d'agissements tels des menaces, outrages, injures, diffamations, etc. En outre, il vise à protéger non seulement un agent, mais aussi les intérêts propres à l'Organisation. En l'espèce, la requérante ne se trouvait pas dans cette situation et ne se plaint pas d'une atteinte aux droits qui lui sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation. Le Secrétaire Général souligne que la

requérante se plaint d'un prétendu défaut d'information de la part de l'Organisation et non des agissements d'un Etat qui justifiaient son intervention au sens de l'article 40 du Statut du Personnel.

De ce fait, il n'a pas manqué à ses obligations d'assistance envers la requérante.

25. Au sujet d'une prétendue violation du devoir d'information, le Secrétaire Général rappelle qu'il fournit une série d'informations aux nouveaux agents et note que la requérante ne donne aucun élément permettant d'indiquer que l'Organisation ait fait preuve de mauvaise foi à son encontre. En outre, la requérante aurait dû s'adresser aux autorités françaises compétentes afin d'obtenir les renseignements souhaités.

26. Quant au second grief, le Secrétaire Général réaffirme qu'il n'a pas fait preuve de mauvaise foi à l'égard de la requérante et il ne l'a nullement induite en erreur.

27. Enfin, le Secrétaire Général soutient que si le Tribunal devait conclure qu'il a manqué à ses obligations, le Tribunal devrait néanmoins rejeter la demande en réparation formulée par la requérante. En effet, celle-ci n'a pas chiffré le préjudice moral allégué mais elle s'est limitée à évoquer la « frustration subie » par son mari sans apporter des éléments précis d'appréciation.

28. Quant au préjudice matériel, la demande devrait être rejetée parce que la requérante n'aurait pas pu l'introduire aux termes de l'article 59 du Statut du Personnel faute d'un intérêt direct, car le préjudice aurait été subi par son mari et elle ne pourrait pas demander réparation en lieu et place de son époux. En tout cas le préjudice ne serait pas prouvé. Le Secrétaire Général développe également d'autres arguments à l'appui de sa demande de rejet pour le cas où le Tribunal devrait estimer que le préjudice a été prouvé.

29. Lors de l'audience, les parties ont réitéré leurs arguments et maintenu leurs conclusions.

30. Le Tribunal doit se livrer à deux considérations préliminaires.

Il constate d'abord que la requérante demande au Tribunal d'annuler la décision refusant de reconnaître la responsabilité de l'Organisation au sujet des informations que celle-ci lui avait fournies concernant la possibilité pour son mari de travailler en France. Elle affirme que sa famille a pâti de conséquences négatives qui auraient pu être évitées, et demande un dédommagement pour préjudice moral et financier. Cependant, elle ne justifie cette demande que par la frustration subie par son mari et par le manque à gagner constitué par la rémunération que son époux aurait touchée s'il avait été en mesure de travailler.

Dès lors, le Tribunal doit se poser la question de savoir si la requérante avait un intérêt direct pour se prétendre victime de la violation alléguée et avait la compétence *ratione personae* pour introduire sa réclamation administrative et, par la suite, le présent recours. Il rappelle que, aux termes de l'article 59, paragraphe 6, lettre b) du Statut du Personnel, une réclamation peut être introduite également par les ayants droit des agents dans les mêmes conditions que ceux-ci.

Le Tribunal note qu'il a été déjà confronté à une question similaire (TACE, Taner et Claire Beygo c. Secrétaire Général, recours N<sup>os</sup> 211/1995, 213-214/1995, 220/1996, 222-223/1996, 227-228/1997, 229-230/1997, 242-243/1998, sentence du 28 avril 1999, paragraphes 79-82 visant les

cinq recours introduits par Mme Beygo). En cette circonstance, le Tribunal n'avait pas tranché cette question parce que ces cinq recours avaient été déclarés irrecevables faute d'une réclamation administrative.

31. Le Tribunal remarque par la suite qu'il peut se poser aussi la question de savoir si, au vu du déroulement de l'affaire, la requérante devait introduire en l'espèce une demande en application de l'article 59, paragraphe 1 *in fine* (troisième et quatrième phrases dudit paragraphe) visant à provoquer une décision du Secrétaire Général quant à l'octroi d'une compensation ou si elle devait introduire une réclamation administrative en application de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1 pour demander l'annulation des décisions antérieures n'ayant pas donné satisfaction à ses demandes, et dans ce contexte demander le dédommagement visé. Cette question est importante quant au contrôle du respect du délai de trente jours pour attaquer une décision administrative par la voie contentieuse, car le début dudit délai ne saurait de toute manière se situer plus tard qu'à la date – inconnue du Tribunal – de réception par la requérante du courrier du 2 juillet 2004 des services de l'Union européenne (paragrapes 12-13 ci-dessus).

32. Quoi qu'il en soit, le Tribunal n'estime pas devoir trancher ces questions car, en tout cas, le recours doit être déclaré comme n'étant pas fondé.

33. En effet, en ce qui concerne le premier grief, le Tribunal partage l'avis du Secrétaire Général selon lequel le cas d'espèce n'entre pas dans la catégorie des actes ou situations qui nécessitent une application de la protection fonctionnelle. De surcroît, le présent recours se différencie du recours Tonna précité (paragraphe 12 ci-dessus) en ce que ce dernier recours visait les conséquences liées au retard enregistré dans la mise en place d'un accord de siège. De ce fait, il n'est pas possible de conclure que le Secrétaire Général ait violé les obligations qui lui incombent en application de l'article 40 du Statut du Personnel.

34. Quant au droit d'information, le Tribunal note que le Secrétaire Général ne peut être tenu pour responsable d'informations qui ne relèvent pas de ses obligations statutaires : certes on peut s'attendre à ce qu'il signale – et, sur ce point, il ne semble pas, sur la base de la documentation soumise au Tribunal, que le Secrétaire Général ait donné en l'espèce une information vraiment exhaustive et détaillée avant ou après l'engagement de la requérante – aux intéressés les conséquences normalement liées à la délivrance par les autorités du pays hôte d'un titre de séjour spécial qui fait bénéficier la personne concernée des avantages dont jouit le personnel diplomatique et consulaire tout en soumettant cette personne aux mêmes restrictions (par exemple dans le domaine du travail). Cependant, le problème soumis au Tribunal a un contenu différent : il vise les renseignements concernant la possibilité pour un ressortissant non communautaire – même si marié avec un agent du Conseil de l'Europe ressortissant de l'Union européenne – de travailler en France. Le conjoint de la requérante aurait dû demander ces renseignements aux autorités françaises – directement ou, éventuellement, par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe – et contester devant celles-ci toute information erronée et incomplète. Ne l'ayant pas fait, il n'est pas possible de se tourner ultérieurement vers le Conseil de l'Europe. D'ailleurs, dans l'information du 16 septembre 2003 (voir paragraphe 11 ci-dessus), même si l'on y fait référence aux conjoints des « agents ressortissants de l'Union » il n'était pas tellement question des droits de ceux-ci, mais plutôt des droits des ressortissants de l'Union européenne en général. En outre, cette information ne visait pas la possibilité de travailler en France pour les personnes bénéficiant de la carte de séjour spécial (« diplomatique »), mais plutôt l'obtention d'une carte de séjour ordinaire.

35. Il s'ensuit qu'aucun manquement à l'article 40 du Statut du Personnel ne peut être mis à la charge du Conseil de l'Europe.

36. Etant arrivé à ce constat quant au premier moyen, le Tribunal considère que le deuxième moyen n'a plus sa raison d'être. En effet, la requérante met à la base de ce grief les mêmes faits que ceux évoqués pour étayer son premier grief et, au demeurant, ne soumet aucun élément de nature à permettre d'envisager une violation autonome.

37. N'ayant constaté aucune méconnaissance de la part du Secrétaire Général de ses obligations statutaires, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la demande en réparation.

38. En conclusion, le recours doit être rejeté.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours non fondé ;

Le rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg, le 20 janvier 2006, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Greffier du  
Tribunal Administratif

Le Président du  
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

K. HERNDL