

CONSEIL DE L'EUROPE————

————**COUNCIL OF EUROPE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL**

Recours N° 405/2008 (Anne KLING (IV) c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Elisabeth PALM, Présidente,
M. Angelo CLARIZIA,
M. Hans G. KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,

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

PROCEDURE

1. Mme Anne Kling a introduit son recours le 4 février 2008. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 405/2008.
2. Le 7 avril 2008, la requérante a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 7 mai 2008, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 13 juin 2008.
5. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 23 septembre 2008. La requérante a assuré elle-même la défense de ses intérêts tandis que le Secrétaire Général était représenté par Mme Bridget O'Loughlin, Chef Adjoint du Service du Conseil Juridique, assistée de Mme Maija Junker-Schreckenber, assistante dans le même Service.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est une agente permanente de nationalité française embauchée en 1972. Avant le présent contentieux, elle avait le grade B5 et occupait un poste au Service de la Production des Documents et des Publications, au sein de la Direction de la Logistique. Le présent recours porte sur la décision du Secrétaire Général de sanctionner la requérante par la mesure disciplinaire de la rétrogradation au grade B4.

A. Les antécédents

7. Le 10 juin 2002, en raison des opinions exprimées par la requérante dans le cadre de ses activités politiques et associatives, le Secrétaire Général saisit le Conseil de discipline (ci-après le « CDD ») en indiquant qu'en raison de la gravité des faits, il envisageait de la sanctionner par une révocation.

8. Le 11 septembre 2002, le Secrétaire Général rendit une décision *ad personam* (n° 2673), révoquant la requérante avec effet au 30 septembre 2002.

9. Suite au rejet de sa réclamation administrative (article 59 du Statut du Personnel), la requérante saisit, le 13 août 2003, le Tribunal Administratif d'un recours enregistré sous le N°316/2003.

Par une sentence rendue le 7 mai 2004, le Tribunal annula la décision disciplinaire susmentionnée au motif que la décision du Secrétaire Général de révoquer la requérante n'était pas suffisamment motivée.

10. Le 26 août 2004, le Secrétaire Général décida la reprise de la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante,

11. Le 28 janvier 2005, par une décision *ad personam* (n° 2957), le Secrétaire Général infligea la sanction du blâme à la requérante.

12. Suite au rejet de sa réclamation administrative (article 59 du Statut du Personnel), la requérante saisit, le 4 avril 2005, le Tribunal Administratif d'un recours enregistré sous le N°345/2005.

Par une sentence rendue le 22 décembre 2005, le Tribunal déclara le recours non fondé.

B. Les faits concernant le présent recours

13. La requérante a écrit et fait publier un livre intitulé « La France LICRAtisée ».

14. Le 18 avril 2007, le Secrétaire Général saisit le CDD en indiquant qu'il envisageait de sanctionner la requérante par une révocation.

15. Le 8 juillet 2002, le CDD émit l'avis, à l'unanimité, que les faits reprochés devaient entraîner une sanction disciplinaire et proposait, à la majorité, une rétrogradation.

16. Le 5 octobre 2007, par une décision *ad personam* (n° 4092), le Secrétaire Général infligea la sanction de la rétrogradation à la requérante. La décision était ainsi libellée :

« Le Secrétaire Général,

VU l'article 25 du Statut du Personnel ;

VU l'article 27 du Statut du Personnel ;

VU l'article 54 du Statut du Personnel ;

VU l'Instruction n° 32 du 24 février 1994 ;

VU l'arrêté 1237 du 25 juillet 2006 ;

VU l'avis du Conseil de discipline du 6 septembre 2007 ;

Après avoir entendu Mme Kling (l'agente) le 3 octobre 2007, conformément à l'article 8, paragraphe 2 de l'Annexe X au Statut du Personnel portant Règlement sur la procédure disciplinaire ;

ATTENDU qu'il est établi qu'en 2006 l'agente a publié un livre intitulé « La France LICRAtisée » contenant des propos que le Conseil de Discipline a qualifié dans les termes suivants :

« Ces propos, caractérisés par la virulence, même contenue, des termes utilisés et l'absence total de nuance, s'inscrivent en opposition avec l'idéal du Conseil de L'Europe, les termes de sa mission et les valeurs qu'il défend depuis sa création. Plus particulièrement, ils sont en contradiction flagrante avec le respect, la tolérance et la sérénité qui doivent présider aux échanges interculturels et interreligieux dont l'Organisation assure notamment la promotion. »

ATTENDU que dans des entretiens avec la presse pour promouvoir son livre, l'agente a également tenu des propos de la même nature et semblables aux propos qu'elle avait tenus dès 2002 et qui ont abouti à l'infliction d'une sanction disciplinaire contre l'agente le 1 février 2005 ;

ATTENDU que les faits reprochés sont établis ;

ATTENDU que selon l'article 25 du Statut du Personnel, les agents du Conseil de l'Europe doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec leur statut d'agent ou d'agente du Conseil ou de nature à porter un préjudice, moral ou matériel, au Conseil ;

ATTENDU que, selon l'article 27 du Statut du Personnel, les agents du Conseil de l'Europe ne peuvent, sans l'accord du Secrétaire Général, ni publier, ni faire publier un texte dont l'objet se rattache à l'activité du Conseil ;

ATTENDU que l'Instruction 32 du 24 février 1994, en vigueur au moment où son livre a été publié et où les entretiens de la presse ont eu lieu, imposait comme devoirs aux agents que leurs activités professionnelles accessoires ou extra-professionnelles et leurs déclarations ne devaient être incompatibles ni avec les intérêts du Conseil de l'Europe, ni avec la qualité d'agent du Conseil de l'Europe ; et qu'elles ne devaient être en opposition ni avec les principes énoncés dans le Statut des agents du Conseil de l'Europe, ni avec les objectifs poursuivis par cette Organisation ;

ATTENDU que l'Arrêté 1237 du 25 juillet 2006 stipule que pour toute déclaration devant être faite aux médias et relative aux activités de l'Organisation, les agents doivent avoir l'autorisation du/de la chef de leur entité administrative principale et informer la Direction de la Communication qui leur fournira des conseils sur demande et que dans tous les cas, l'agent ou l'agente doit s'abstenir de toute déclaration incompatible avec son statut d'agent du Conseil de l'Europe ou de nature à porter un préjudice moral ou matériel au Conseil ;

ATTENDU que, dans son avis du 6 septembre 2007, le Conseil de Discipline a conclu que :

« Mme Kling n'a pas respecté les dispositions de l'article 25 du Statut du Personnel, de par la réitération d'agissements contraires à ses obligations, la nature des manquements relevés et la désinvolture dont elle témoigne. De tels faits sont nécessairement susceptibles d'ébranler sérieusement la confiance de l'Organisation à son endroit et, partant, de remettre en cause le niveau de responsabilité des tâches qui lui sont confiées dans le cadre de ses fonctions d'agente de grade B5. »

CONSIDERANT que le comportement de l'agente est en contradiction avec les articles 25 et 27 du Statut du Personnel et avec l'instruction 32 et l'Arrêté 1237, la conduite de l'intéressée n'ayant pas eu en vue les intérêts du Conseil de l'Europe ;

CONSIDERANT les diverses remarques, observations et mises en garde qui ont déjà été adressées dans le passé à Madame KLING et, malgré lesquelles elle a persisté dans son comportement de manière répétée ;

CONSIDERANT que la nature et la gravité de tels manquements ne sauraient échapper à un(e) agent(e) normalement diligent(e) ;

DECIDE :

Article 1 - Pour les raisons précitées, et sur la base des éléments de faits établis, notamment par le Conseil de discipline, la sanction de rétrogradation est infligée à Madame Anne KLING pour avoir eu un comportement incompatible avec le statut d'agente du Conseil de l'Europe et failli à son devoir de loyauté envers le Secrétaire Général, et pour avoir ainsi manqué aux obligations qui lui incombent au titre des articles 25 et 27 du Statut du Personnel et de la réglementation citée ;

Article 2 – La sanction prend effet à compter du 1^{er} novembre 2007. A partir de cette date Madame Anne KLING aura le grade B4, échelon 11. »

17. Le 12 novembre 2007, la requérante introduisit une réclamation administrative contre la décision A. P. n° 4092.

18. Le 10 décembre 2007, la réclamation administrative de la requérante fut rejetée.

19. Le 6 février 2008, la requérante introduisit le présent recours.

II. LES DISPOSITIONS PERTINENTES DU STATUT DU PERSONNEL ET DES AUTRES TEXTES

20. Les articles 25 et 27 du Statut du Personnel font partie du Titre III (Devoirs et obligations des agents) du Statut et sont ainsi libellés :

Article 25 - Loyauté, intégrité

« 1. Lors de leur entrée en fonction, les agents doivent signer devant le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale la déclaration suivante:

« Je prends l'engagement solennel d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui m'ont été confiées en qualité [d'agent] ou [d'agente] du Conseil de l'Europe, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts du Conseil de l'Europe, sans solliciter ni accepter d'instructions en rapport avec l'exercice de mes fonctions d'aucun gouvernement, ni d'aucune autorité, organisation ou personne extérieure au Conseil, et de m'abstenir de tout acte incompatible avec mon statut [d'agent] ou [d'agente] du Conseil ou de nature à porter un préjudice, moral ou matériel, au Conseil.»

2. Les agents ne peuvent accepter sans l'autorisation du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale, directement ou indirectement, des avantages matériels ou d'autre nature offerts en relation avec l'exercice de leurs fonctions. Cette interdiction subsiste après la cessation définitive des fonctions. »

Article 27 – Publications

« 1. Les agents ne peuvent, sans l'accord du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale, ni publier, ni faire publier, seuls ou en collaboration, un texte dont l'objet se rattache à l'activité du Conseil, ni faire des déclarations publiques ou des conférences dans ce domaine.

2. L'autorisation visée à l'alinéa 1 est accordée dans la mesure où les intérêts du Conseil ne risquent pas d'être affectés. La décision doit être prise dans les trente jours suivant la demande de l'agent ou de l'agente. A défaut de réponse dans ce délai, l'autorisation est considérée comme donnée.

3. Lorsqu'il s'agit d'autres publications, déclarations ou conférences, les agents doivent s'abstenir de faire valoir leur qualité d'agents du Conseil. »

21. L'arrêté n° 1237 du 25 juillet 2006 porte sur les déclarations faites aux médias par les agents et relatives aux activités de l'Organisation. Cet instrument est ainsi libellé :

« Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,

VU les articles 25, 26 et 27 du Statut du Personnel ;

VU les règles concernant l'accès aux informations classifiées ;

CONSIDÉRANT qu'il convient de préciser les conditions dans lesquelles les agents peuvent faire aux médias des déclarations relatives aux activités de l'Organisation ;

APRÈS AVOIR CONSULTÉ le Comité du Personnel, conformément à l'article 5, paragraphe 3 du Règlement sur la participation du personnel (annexe I au Statut du Personnel),

ARRÊTE :

Article 1

Pour toute déclaration devant être faite aux médias et relative aux activités de l'Organisation, les agents doivent avoir l'autorisation du/de la chef de leur entité administrative principale et informer la Direction de la Communication qui leur fournira des conseils sur demande.

Lors d'une mission officielle, un agent ou une agente peut être invité(e) à faire une déclaration aux médias relative aux activités de l'Organisation. S'il ou elle n'a pas l'autorisation requise et/ou ne peut pas l'obtenir, l'agent ou l'agente concerné(e) sera autorisé(e) à faire la déclaration en question à la condition de le mentionner, par la suite, dans son rapport de mission. La Direction de la Communication doit en être informée.

Article 2

Dans tous les cas, l'agent ou l'agente doit s'abstenir de toute déclaration incompatible avec son statut d'agent du Conseil de l'Europe ou de nature à porter un préjudice moral ou matériel au Conseil.

L'agent ou l'agente est tenu(e) d'observer la plus grande discrétion sur les faits et informations qui viendraient à sa connaissance dans l'exercice de sa fonction. Il ou elle ne peut communiquer, sous quelque forme que ce soit à une personne non qualifiée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui restent classifiés.

Article 3

Le présent arrêté entrera en vigueur le premier jour du mois suivant sa signature par le Secrétaire Général.

Cet arrêté abroge la note de service no 665 du 12 décembre 1983. »

22. L'instruction 32 du 24 février 1994, en vigueur au moment où le livre a été publié et où les entretiens avec la presse ont eu lieu, a été abrogée depuis par l'article 9 (dispositions finales) de l'arrêté n° 1236 du 14 décembre 2006. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, cet arrêté porte sur les activités accessoires des agents ainsi que sur les publications et conférences traitant des sujets liés aux activités de l'Organisation (articles 27 et 32-35 du Statut du Personnel).

23. La procédure disciplinaire est régie par les articles 54-58 du Statut du Personnel. L'Annexe X au Statut donne le Règlement sur la procédure disciplinaire.

L'article 54 du Statut du Personnel se lit comme suit :

« 1. Tout manquement aux obligations auxquelles les agents sont tenus (...) peut donner lieu (...) à une sanction disciplinaire.

2. Les sanctions disciplinaires sont les suivantes :

- a. l'avertissement par écrit ;
- b. le blâme ;
- c. la suspension temporaire de l'avancement d'échelon ;
- d. l'abaissement d'échelon ;
- e. la rétrogradation ;
- f. la révocation.

3. Une faute ne peut donner lieu qu'à une seule sanction disciplinaire. »

EN DROIT

24. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision *ad personam* n° 4092 lui infligeant la sanction disciplinaire de la rétrogradation. Elle demande également au Tribunal d'ordonner à titre de réparation du préjudice matériel subi le paiement rétroactif de la différence de salaire résultant de la rétrogradation depuis le 1^{er} novembre 2007.

25. Pour sa part, le Secrétaire Général prie le Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. La requérante

26. La requérante développe plusieurs arguments portant sur des questions qui concernent son affaire.

27. Au sujet de la question concernant les propos litigieux et la libre critique des religions, la requérante, après s'être livrée à une analyse de certains passages de son livre et de certaines considérations du conseil de discipline, soutient que l'énoncé même des reproches faits à la requérante porte une grave restriction à la liberté de critique vis-à-vis des religions et en conséquence de leurs fidèles. Elle ajoute qu'un tel énoncé serait choquant par nature en violation des principes profanes qui régissent une institution comme le Conseil de l'Europe. Après s'être livrée à un examen des articles 10 (liberté d'expression) et 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 14 (interdiction de discrimination), la requérante soutient que

les deux derniers articles ne sauraient permettre de lui opposer les limitations prévues à l'exercice de la liberté d'expression par le paragraphe 2 dudit article 10.

28. Quant à la question de savoir si la requérante est intervenue en sa qualité d'agente de l'Organisation, la requérante fait noter qu'elle s'est toujours « soigneusement abstenue de faire état » de « sa qualité d'agent du Conseil de l'Europe et que ce sont des contacts émanant de l'Organisation qui ont permis d'établir un lien direct entre elle et sa qualité d'agent ».

29. La requérante soutient qu'elle a préféré se présenter avec le terme de « fonctionnaire internationale » parce qu'il s'agissait d'un terme irréprochable du point de vue technique et qui ne permet pas d'identifier le Conseil de l'Europe comme étant son employeur. Elle ajoute que Strasbourg est également le siège de la plus ancienne organisation internationale européenne, à savoir la Commission du Rhin, et également de l'Eurocorps, du Médiateur européen, de la Commission internationale de l'état-civil. La ville héberge de plus une antenne du Parlement européen et des bureaux du Haut-Commissariat pour les réfugiés.

30. La requérante en conclut qu'en se présentant comme « fonctionnaire internationale », qualité qui peut la rattacher à de nombreuses organisations et non nécessairement au Conseil de l'Europe, elle a publié son livre litigieux sans transgresser les obligations qui sont les siennes en qualité d'agent du Conseil de l'Europe.

31. Au sujet de la question concernant la violation du principe général du droit *nullum crimen sine lege*, la requérante soutient que le principe de la légalité des délits et des peines exige que la faute disciplinaire ait été prévue expressément par une règle statutaire précise. Elle note que les faits qui lui sont reprochés consisteraient essentiellement en manquements supposés aux articles 25 et 27 du Statut du Personnel. Or, toujours selon elle, le préjudice qui est évoqué par l'article 25, qu'il soit moral ou matériel, doit se traduire en une attaque directe à l'Organisation. Elle ajoute que l'engagement que prend l'agent par sa « déclaration » revient donc à ne pas mettre directement en cause l'Organisation, ses organes, ses supérieurs, par des écrits ou par la parole, tant dans l'exercice de ses fonctions que dans ses activités extérieures.

La requérante conclut qu'en s'en tenant à une discrétion suffisante et ne permettant pas l'identification du Conseil de l'Europe, elle n'a rien fait « de nature à porter un préjudice, moral ou matériel, au Conseil ». Elle n'aurait mis en cause le Conseil de l'Europe ni de près, ni de loin.

32. Quant à la question concernant une éventuelle obligation de réserve, qu'elle n'aurait pas respectée, la requérante soutient que, pour être valable, une obligation de réserve doit être prévue par la loi. Or le Statut du Personnel du Conseil de l'Europe ne contiendrait pas d'obligation de réserve.

33. En ce qui concerne le non-respect de l'article 27 du Statut du Personnel, la requérante nie avoir transgressé cette disposition. Elle soutient que son livre ne se rattache pas à l'activité du Conseil de l'Europe et de ce fait il n'entrerait pas dans le cas visé par le paragraphe 1 dudit article 27. Elle souligne que, sans mettre en cause le Conseil de l'Europe, elle s'est bornée à faire une critique de la politique d'immigration des autorités françaises, dans le droit fil d'un engagement politique autorisé. La requérante ajoute que la publication litigieuse se rattache clairement à l'aire de liberté de droit commun laissé à tout agent pour ses activités extérieures. Selon la requérante, sa publication correspondrait très précisément au cas du paragraphe 3 de l'article précité. Elle met en exergue qu'elle n'était pas tenue de solliciter une autorisation

préalable pour sa publication selon le paragraphe 1, parce que sa publication rentrait dans le champs visé au paragraphe 3 du même article. De surcroît, elle se serait gardée de faire valoir sa qualité d'agente de l'Organisation.

34. Quant au caractère prétendument répétitif des agissements de la requérante, celle-ci affirme que l'on serait devant un exercice normal d'un militantisme politique et associatif qui, par définition, se poursuit tout au long d'un certain nombre d'année, et à travers un certain nombre d'activités. Par ailleurs, selon la requérante, la présente affaire disciplinaire ne saurait du reste être assimilée à la précédente. Aucune interprétation, aussi contestable serait-elle, ne permettant d'assimiler la critique idéologique et sociale d'une religion à de la xénophobie ou du racisme.

35. Concernant la supposée contradiction de ses propos avec les valeurs de l'Organisation, la requérante plaide que les affirmations tant du Secrétaire Général que du CDD selon lesquelles ses propos seraient en opposition avec les valeurs fondamentales et statutaires de l'Organisation, sont dénuées de tout fondement. La requérante tient à affirmer qu'elle partage totalement les valeurs et idéaux tels qu'ils ont présidé à la création du Conseil de l'Europe.

36. En conclusion, la requérante est convaincue de n'avoir violé aucune disposition statutaire et de n'avoir commis aucune faute à l'encontre de l'Organisation. Elle ajoute que si le Tribunal devait estimer qu'il y a eu faute, elle est en toute hypothèse convaincue que la sanction qui lui a été infligée, à savoir la rétrogradation qui dans l'échelle de gravité des sanctions, vient tout juste après la révocation, est de toute évidence disproportionnée par rapport aux faits qui peuvent éventuellement lui être reprochés.

B. Le Secrétaire Général

37. Concernant les propos litigieux et la libre critique des religions, le Secrétaire Général rappelle que les agents du Conseil de l'Europe, nonobstant leur statut de fonctionnaires internationaux, jouissent du droit à la liberté d'expression, y compris dans les domaines couverts par l'activité de l'Organisation. Cette liberté comprend celle d'exprimer, verbalement ou par écrit, des opinions discordantes ou minoritaires par rapport à celles défendues par l'Organisation qui les emploie (voir, *mutatis mutandis*, CJCE, Affaire Connolly précité, point 43). Le Secrétaire Général ne conteste pas que l'obligation de loyauté telle qu'elle résulte de l'article 25, paragraphe 1, du Statut du Personnel et des dispositions d'application y relatives, notamment les arrêtés n° 1236 et 1237, puisse être constitutive d'une ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté d'expression dès lors qu'elle limite de diverses manières sa participation à certaines formes d'activités politiques.

38. Toutefois, il estime qu'en l'espèce l'ingérence était justifiée.

39. Il fait remarquer qu'en recourant à des termes virulents, la requérante a appelé publiquement au rejet de l'islam. En droit français, comme dans le droit de beaucoup d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, pour que le délit de provocation à la discrimination et à la haine raciale soit constitué, il n'est pas nécessaire que les propos retenus contiennent une exhortation à la haine, à la violence ou à la discrimination. Il suffit que les passages soient de nature à susciter ces sentiments (Cour d'appel de Paris, arrêt du 16 décembre 1998 dans l'affaire Garaudy ; la Cour de cassation rejeta le pourvoi le 12 septembre 2000). L'atteinte à la dignité humaine, qui est à la base de l'interdiction pénale du discours qui incite à la haine des

parties de la population, n'est pas seulement constituée par des textes qui nient le droit biologique à la vie des victimes, mais également ceux qui nient leur droit à la vie en société.

40. Toutefois, même si le Tribunal administratif devait juger que l'expression des opinions de la requérante peut être protégée par les dispositions de l'article 10 de la CEDH, il faut au moins tenir compte du contenu des propos lors de l'examen de la proportionnalité de l'ingérence.

41. Dans la présente affaire, il n'y a pas eu de violation de l'article 10 de la CEDH, puisqu'à supposer même que la requérante puisse se placer sur le terrain de cet article et qu'elle ait subi une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, garanti par cette disposition, une telle ingérence serait, de toute façon, légitime au sens du paragraphe 2 car elle était « prévue par la loi », poursuivait un but légitime et était « nécessaire dans une société démocratique ».

42. Concernant le point de savoir si la requérante est intervenue en sa qualité d'agente, le Secrétaire Général note que la requérante ne conteste pas que le public l'identifie comme étant une agente du Conseil de l'Europe, elle se contente d'indiquer qu'elle n'en est pas responsable en ce que - selon elle -, cette information a émané de l'Organisation et que donc on ne saurait le lui reprocher. Le Secrétaire Général soutient cependant que la requérante devait demander l'autorisation préalable du/de la chef de son entité administrative principale avant toute publication de son livre et s'assurer de ne pas donner de publicité à son statut de fonctionnaire du Conseil de l'Europe.

43. Le Secrétaire Général ajoute que le public savait que la requérante était agente du Conseil de l'Europe et qu'elle a continué à se présenter comme telle pour relier ses déclarations et activités à celles de l'Organisation et à établir un lien entre elle et le Conseil de l'Europe ; ce faisant la requérante aurait causé un préjudice au Conseil de l'Europe qui pourrait être soupçonné de souscrire aux idées de la requérante.

44. Concernant la prétendue violation du principe général du droit *nullum crimen sine lege*, le Secrétaire Général affirme que la requérante a violé son devoir de loyauté tel qu'il est inscrit à l'article 25, paragraphe 1, du Statut du Personnel. Le comportement de la requérante était incompatible avec son statut d'agente et de nature à porter un préjudice moral au Conseil de l'Europe.

45. L'article 25 du Statut du Personnel, stipule l'obligation de loyauté qui s'impose à tout agent et cette obligation de loyauté comprend le devoir de réserve qui caractérise habituellement la fonction publique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

46. Le Secrétaire Général ajoute que le sens et la portée de l'obligation de loyauté n'est pas en contradiction avec les articles 3 et 13 du Statut du Personnel. Selon lui, il a été reconnu que la diffusion d'affirmations en opposition fondamentale avec les buts, les idéaux et les valeurs poursuivis et prônés par l'Organisation constituait une violation de l'article 25, paragraphe 1, du Statut du personnel. La requérante a exprimé publiquement et à plusieurs reprises des propos violents, dénigrants, voire injurieux à l'égard des groupes de personnes issues de l'immigration, des ressortissants d'Etats membres du Conseil. Elle s'est mise en contradiction avec les principes et orientations fondamentales de l'Organisation à la mise en œuvre desquelles elle était précisément chargée de contribuer loyalement. Elle a ainsi

« rompu irrémédiablement le lien de confiance qui doit exister entre l'Organisation et ses agents ».

47. Concernant le fait que pour la requérante, le devoir de réserve, pour qu'il lui soit opposable, devrait être prévu par une disposition statutaire, le Secrétaire Général rappelle le paragraphe 44 de la sentence du 7 mai 2004 dans le recours N° 316/2003 (premier recours de la requérante contre le Secrétaire Général). En effet, dans le paragraphe 44, le Tribunal avait indiqué que « *le devoir de réserve constitue une manière dont s'exprime [la] loyauté envers l'Organisation* » dont il est question à l'article 25 du Statut du Personnel. Le Secrétaire Général en déduit que l'article 25 est une base légale suffisante, et que sa violation par la requérante, qui n'a pas respecté son devoir de réserve (et donc de loyauté), entraîne que le comportement de la requérante peut valablement lui être reproché.

48. S'agissant du fait que la requérante estime n'avoir nullement transgressé l'article 27 du Statut du Personnel en ce que le contenu de son livre ne se rattache pas à l'activité du Conseil, le Secrétaire Général soutient que le livre de la requérante se rattache aux activités du Conseil de l'Europe dans la mesure où celui-ci lutte contre le racisme, l'intolérance et la xénophobie et que cette lutte est une raison d'être de l'Organisation.

49. Le Secrétaire Général ajoute que même s'il ne s'agissait pas d'une publication se rattachant aux activités du Conseil de l'Europe, il n'en demeure pas moins que la requérante aurait également violé le troisième paragraphe de l'article 27 en faisant valoir sa qualité d'agente du Conseil, même si elle ne l'a pas cité expressément.

50. Concernant la question de la réitération d'agissements contraires aux obligations au motif que ses actes seraient licites et légitimes, le Secrétaire Général soutient que la requérante oublie que si ceux-ci n'ont pas été sanctionnés par les juridictions françaises, ils l'ont été notamment par le Tribunal.

51. Pour le Secrétaire Général, la répétition de ces agissements, malgré tous les avertissements reçus, constitue un facteur aggravant du comportement de la requérante, qui a été constaté et rappelé par tous les organes du Conseil chargés du contentieux et de la procédure disciplinaire.

52. Au sujet du prétendu caractère disproportionné de la sanction par rapport aux faits qui pourraient éventuellement être reprochés à la requérante, le Secrétaire Général rappelle que celle-ci a été avertie par écrit à de très nombreuses occasions sur la persistance de faits incompatibles avec son statut d'agent et qu'elle a déjà été sanctionnée par un blâme, et que ces sanctions n'ont visiblement donné aucun effet, la requérante persévérant dans son comportement fautif. De plus, selon le Secrétaire Général, les sanctions de la suspension temporaire de l'avancement d'échelon ou de l'abaissement d'échelon ne constituent pas des sanctions suffisamment sévères pour sanctionner les agissements graves, fautifs, répétés malgré tous les avertissements, pour lesquels la requérante n'exprime aucun regret mais bien au contraire une volonté affirmée de les poursuivre. Il en résulte pour le Secrétaire Général, suivi à cet égard par le Conseil de Discipline, que la rétrogradation serait la sanction proportionnée et convenant aux faits reprochés à la requérante.

53. Sur ce point le Secrétaire Général rappelle la jurisprudence constante du Tribunal selon laquelle il appartient à l'autorité administrative, en l'espèce le Secrétaire Général, d'apprécier la sanction à infliger et la juridiction internationale ne peut substituer son

appréciation à celle de l'Administration. En revanche, sans être juge de l'opportunité des sanctions disciplinaires, les tribunaux administratifs ont la possibilité de contrôler si la sanction est adéquate et de censurer les sanctions disproportionnées. Il ajoute qu'à cet égard, il existe une erreur de droit si la mesure disciplinaire est « hors de toutes proportions par rapport aux conditions objectives et subjectives dans lesquelles les faits reprochés ont été commis ».

54. Au vu de tous ces éléments, le Secrétaire Général conclut que le recours n'est pas fondé.

II. APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

55. Le Tribunal constate d'emblée que, par ses arguments, la requérante conteste, la légalité, le bien-fondé et la proportionnalité de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée. Le Tribunal examinera séparément ces trois questions.

56. Au sujet de la légalité de la mesure disciplinaire, le Tribunal note qu'en la présente affaire il est avant tout question de l'application des articles 25 et 27 du Statut du Personnel, les autres arrêtés et instruction rappelés constituant surtout la mise en œuvre des principes rappelés dans ces deux articles.

57. Pour le Tribunal il ne fait aucun doute que l'article 25 du Statut du Personnel intègre un droit de réserve et que la requérante ne l'a pas respecté en l'espèce. Le fait qu'elle ne se soit pas qualifiée de fonctionnaire internationale et que sa personne n'ait été associée au Conseil de l'Europe seulement parce que d'autres avaient auparavant dévoilé que la requérante était bel et bien agente du Conseil de l'Europe ne saurait constituer un élément qui dégagerait la requérante de sa part de responsabilité pour avoir repris sa qualité d'agente de l'Organisation dans des termes qui permettraient au lecteur de l'associer au Conseil de l'Europe. En outre, à la différence de ce que soutient la requérante, il n'est pas nécessaire que l'Organisation soit mise directement en cause, car pour l'application de cette disposition il suffit qu'un préjudice soit porté au Conseil. Il est évident qu'au vu des idéaux et buts de l'Organisation, celle-ci a subi un préjudice de par l'association du livre à une agente de l'Organisation.

58. En ce qui concerne le respect de l'article 27 du Statut du Personnel, le Tribunal estime suffisant de rappeler que dans le livre de la requérante il était également question de racisme et d'immigration, domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe développe depuis des années une activité importante. Cela suffit au Tribunal pour conclure que l'on était en présence d'une situation entrant dans le cadre du paragraphe 1 de l'article 27 et, de ce fait, la requérante se devait de demander l'accord du Secrétaire Général, car au moins en partie le livre se rattachait à l'activité de l'Organisation.

59. Le Tribunal arrive donc à la conclusion que l'application conjointe des articles 25 et 27 constituait une base légale pour sanctionner la requérante, car il ne fait aucun doute que celle-ci est intervenue en sa qualité d'agente.

60. Quant au bien-fondé de la sanction, le Tribunal constate que s'il est exact que la requérante n'a pas traité dans son livre de questions qui se rattachent directement à l'activité du Conseil de l'Europe, il n'en demeure pas moins qu'elle s'est livrée à une inspection de questions qui rentrent dans le domaine d'activité de l'Organisation et recourent les valeurs

que celle-ci prône. Or il est manifeste que la requérante a pris des positions et exprimé des opinions qui sont en contradiction avec les valeurs et les principes qui sont à la base du Conseil de l'Europe. Ce constat ne saurait être infléchi par le fait que, dans sa publication, la requérante a fait état d'opinions, semblables aux siennes, exprimées par des personnalités, car, en la présente affaire, issue d'une procédure disciplinaire, il ne s'agit pas de la protection de la liberté d'expression dans des domaines « sensibles » mais plutôt de la manière dont la requérante, fonctionnaire d'une organisation internationale et, de ce fait, astreinte par des limites qui ont été fixées par l'Organisation et sont propres à cette fonction, a exercé son droit d'expression.

61. En effet, le simple rappel qu'elle était fonctionnaire international – qualification qui apparaissait à la requérante la plus apte, en l'espèce, pour ne pas l'associer à l'Organisation – pouvait permettre, à la lumière des précédents, d'ailleurs rappelés par la requérante même dans son livre, de l'associer à l'Organisation et donc de porter à celle-ci un préjudice moral au vu des opinions exprimées. Or la requérante se devait de conformer son action au Statut du Personnel qu'elle a librement accepté en devenant agente de l'Organisation.

62. Au vu des arguments développés par la requérante quant à son droit à une libre critique des religions et surtout de l'argumentaire qu'elle avance reposant sur l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des Droits de l'Homme et 9 (liberté de pensée de conscience et de religion) et 14 (interdiction de discrimination) de la même Convention, le Tribunal rappelle que la sanction disciplinaire peut être jugée comme visant à servir à la défense de l'ordre et à la protection des droits et libertés d'autrui.

63. Au sujet de la proportionnalité de la sanction infligée, le Tribunal note que, comme correctement rappelé par le Secrétaire Général, selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif en matière de sanctions disciplinaires, il appartient à l'autorité administrative, d'apprécier la sanction à infliger et la juridiction internationale ne peut substituer son appréciation à celle de l'Administration. En revanche, sans être juge de l'opportunité des sanctions disciplinaires, les tribunaux administratifs ont la possibilité de contrôler si la sanction est adéquate et de censurer les sanctions disproportionnées. A cet égard, il existe une erreur de droit si la mesure disciplinaire est « hors de toutes proportions par rapport aux conditions objectives et subjectives dans lesquelles les faits reprochés ont été commis » (TACE, sentences Lelegard I, II, III et IV c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe, recours Nos 190/1994, 196/1994, 197/1994 et 201/1995, sentence du 29 septembre 1995, paragraphes 175-178 ; Roose I et II c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe, recours Nos 187/1994 et 193/1994, sentence du 29 septembre 1995, paragraphes 126-129 ; Ernould I et II c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe, recours Nos 189/1994 et 195/1994, sentence du 29 septembre 1995, paragraphes 152-155). D'ailleurs, le Tribunal a déjà appliqué cette jurisprudence dans un recours antérieur concernant la requérante (TACE, Kling III, recours N° 345/2005, sentence du 22 décembre 2005, paragraphe 41).

64. Le Tribunal constate que la requérante ne lui a soumis aucun argument pour étayer son affirmation selon laquelle la sanction de la rétrogradation serait disproportionnée mais se limite à affirmer que « de toute évidence » la sanction serait disproportionnée par rapport « aux faits qui peuvent éventuellement lui être reprochés ».

65. Pour sa part, le Tribunal ne voit aucune raison pour statuer que la sanction infligée serait hors de toutes proportions avec les faits qui sont reprochés à la requérante. Le Tribunal

rappelle que les faits litigieux de la présente affaire se situent dans la droite ligne d'une action de la requérante qui a été déjà sanctionnée disciplinairement par un blâme.

66. Etant arrivé à ce constat, le Tribunal n'a pas à statuer sur la demande de réparation du préjudice matériel que la requérante lui a soumise.

67. 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.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 27 novembre 2008, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 19 décembre 2008, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

La Présidente du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

E. PALM