

CONSEIL DE L'EUROPE————

————**COUNCIL OF EUROPE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL**

**Recours N° 617/2019
(Barbara UBOWSKA (I) c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe)**

Le Tribunal Administratif, composé de :

Mme Nina VAJIĆ, Présidente,
Mme Françoise TULKENS,
M. Christos VASSILOPOULOS, Juges,

assistés de :

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

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

PROCÉDURE

1. La requérante, Mme Barbara Ubowska, a introduit son recours le 14 juin 2019. Ce recours a été enregistré le 20 juin 2019 sous le n° 617/2019.
2. Le 10 juillet 2019, le Secrétaire Général de l'époque a fait parvenir ses observations sur le bien-fondé du recours. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 9 août 2019.
3. Comme les parties avaient convenu de renoncer à la procédure orale, le Tribunal a décidé, le 22 octobre 2019, que la tenue d'une audience n'était pas nécessaire. La requérante a assuré elle-même sa défense. La Secrétaire Générale était représentée par M. Jörg Polakiewicz, Directeur du Conseil Juridique et du Droit international public (Jurisconsulte).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. La requérante est une ancienne agente qui travaillait au Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme en qualité de juriste assistante sous contrat à durée déterminée, qui a pris fin le 30 avril 2019.

5. Avant son départ de l'Organisation, la requérante a demandé, dans un courrier électronique daté du 14 mars 2019, des éclaircissements à la Direction des ressources humaines (ci-après « la DRH ») sur l'octroi d'un congé spécial pour déménagement. Elle y écrivait ce qui suit :

« ...

Je quitte la Cour le 30 avril. J'en ai parlé à mes collègues et, apparemment, le congé prévu pour déménagement n'est pas applicable aux personnes qui déménagent à la fin de leur contrat. J'ai cependant consulté l'arrêté n° 1343, qui prévoit uniquement ce qui suit : "Déménagement de l'agent/e – Jusqu'à 2 jours/an". Aucune exception n'est mentionnée. Les informations que j'ai obtenues sont-elles exactes et, si oui, la non-application du congé lorsque l'agent/e quitte Strasbourg est-elle juridiquement fondée ? ».

6. Le 15 mars 2019, la requérante a reçu la réponse suivante de la DRH :

« Le congé spécial pour déménagement n'est pas prévu lorsque les agents quittent l'Organisation : bien que l'arrêté n° 1343 sur les congés ne mentionne pas précisément cette situation, en vertu d'une pratique administrative constante, le congé spécial est uniquement autorisé pour les agents qui entrent en fonction, sont transférés ou exercent leurs fonctions. »

7. Le 1^{er} avril 2019, la requérante a officiellement déposé une demande de congé spécial pour l'après-midi du 11 avril 2019 et le matin du 12 avril 2019, afin d'organiser son déménagement. Le 4 avril 2019, elle a été informée du rejet de sa demande ; les informations qui lui avaient déjà été communiquées le 15 mars 2019 ont ainsi été confirmées.

8. Le 5 avril 2019, la requérante a introduit une réclamation administrative contre le refus de lui accorder un jour de congé pour déménagement. Le 9 mai 2019, sa réclamation administrative a été rejetée dans les termes suivants :

« ...

Premièrement, conformément à [l'article 13, paragraphe 1, de l'arrêté n° 1343 du 15 décembre 2011 sur les congés], le congé spécial pour déménagement est accordé aux « agents », c'est-à-dire à ceux qui restent en service après avoir déménagé [...], et non lorsque le congé demandé est en réalité lié à la cessation du statut d'agent. De fait, la disposition susmentionnée permet de prendre congé pendant le processus de déménagement, car sans cette possibilité les agents tenus de respecter leurs heures de travail pourraient avoir du mal à trouver le temps de tout préparer pour leur déménagement. Vous connaissiez la date d'expiration de votre contrat conclu au titre du programme de jeunes professionnels, ce qui aurait dû vous permettre d'organiser votre déménagement de manière à ce qu'il ait lieu après la fin de votre contrat.

Il convient de noter que la décision contestée est conforme à la pratique constante du Conseil de l'Europe en la matière. [...]

La jurisprudence administrative internationale reconnaît clairement qu'une pratique constante peut lier à la fois l'Organisation et ses agents et constituer par conséquent le fondement juridique d'une décision telle que celle qui a été prise à votre égard. [...]

En outre, la pratique administrative en question est pleinement conforme aux termes de l'article 13 de l'arrêté n° 1343 sur les congés. De fait, il faut souligner que ces termes prévoient uniquement que la

directrice des Ressources humaines a la possibilité d'octroyer un congé spécial. [...] En conséquence, la directrice des Ressources humaines n'a aucune obligation d'accorder ce congé et peut décider de manière discrétionnaire quelle situation justifie l'octroi d'un congé spécial. Ce pouvoir d'appréciation est systématiquement admis par la jurisprudence administrative internationale. [...]

Dès lors, conformément, d'une part, aux termes de l'arrêté n° 1343 et, d'autre part, au principe tiré de la jurisprudence pertinente, la directrice des Ressources humaines, qui jouit d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'elle se prononce sur une demande de congé spécial, s'est contentée d'exercer à bon droit ce pouvoir dans votre cas, afin de se conformer à la pratique administrative en vigueur. Ayant constaté que votre contrat arrivait à son terme et que vous quittiez par conséquent l'Organisation, elle a décidé, dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés, de rejeter votre demande de congé spécial pour déménagement.

Enfin, s'agissant de votre allégation selon laquelle cette pratique aboutirait à un traitement discriminatoire entre les agents sous contrat à durée déterminée et les agents sous contrat à durée indéterminée, il convient de souligner que cette pratique est uniformément appliquée à l'ensemble des agents, indépendamment de leur type de contrat. [...]

Il ressort de tous ces éléments que la décision de rejet de votre congé spécial pour déménagement repose sur des éléments objectifs et n'est entachée d'aucun vice de droit. [...] ».

9. Le 14 juin 2019, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT EN VIGUEUR

10. L'arrêté n° 1343 du 16 décembre 2011 fixe les conditions des différents types de congé des agents du Conseil de l'Europe. L'article 13, paragraphe 1, prévoit que « sur présentation des pièces justificatives, le/la directeur/trice des Ressources humaines peut accorder dans les circonstances indiquées ci-après une autorisation d'absence comme suit : [...] Déménagement de l'agent/e, jusqu'à 2 jours par an. »

11. En vertu de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 13 intitulé « Cas d'autorisation d'absence », « dans le cadre des autorisations d'absence pour cause de déménagement de l'agent/e, de mariage, de conclusion d'un PACS ou équivalent, ou de décès dans la famille, les jours accordés peuvent être fractionnés. ».

EN DROIT

12. La requérante demande au Tribunal d'annuler le refus de lui accorder un jour de congé pour déménager à la fin de son contrat à durée déterminée.

13. La Secrétaire Générale invite le Tribunal à déclarer le présent recours non fondé et à débouter la requérante.

I. ARGUMENT DES PARTIES

A. La requérante

14. La requérante soutient que la pratique administrative appliquée à sa situation et à des cas similaires par la DRH est injuste et discriminatoire. Selon elle, le refus automatique d'octroyer un congé pour déménagement sans tenir compte des circonstances propres à l'espèce n'est pas la solution que devrait retenir un bon employeur.

15. La requérante reconnaît que l'article 13 de l'arrêté n° 1343 confère à la directrice des Ressources humaines le pouvoir discrétionnaire d'autoriser des périodes d'absence, tout en affirmant que le fait que cette décision soit discrétionnaire ne saurait conduire à la rendre arbitraire.

16. La requérante souligne que, lorsqu'elle a demandé un congé pour déménagement, elle avait dépassé ses objectifs chiffrés de plus de 200 % et qu'une brève absence n'aurait pas nui à son travail. Elle retournait en Pologne une semaine avant la date prévue au départ pour subir une série d'examens médicaux qu'elle avait reportés pendant plusieurs mois pour passer davantage de temps au travail.

17. La requérante estime que la pratique administrative en question est discriminatoire à l'égard des agents en CDD, surtout à l'égard de ceux qui ont été recrutés uniquement pour une période précise. Comme ils doivent partir à la fin de leur contrat et, le plus souvent, déménager dans un autre pays, ils ont besoin plus que n'importe qui de ces deux jours de congé pour déménager. Selon elle, le fait d'affirmer que les agents en CDI seraient traités de la même manière n'est pas plausible, puisque pendant le temps qu'elle a passé à la Cour elle n'a jamais vu d'agent sous un tel contrat quitter l'Organisation pour un autre motif que celui d'un départ en retraite. En outre, compte tenu des différences évidentes qui existent entre ces types de contrat, les agents en CDD quittent bien plus souvent l'Organisation que les agents en CDI, ce qui signifie que la pratique qui consiste à ne pas octroyer de congé pour déménagement à ceux dont les contrats prennent fin les vise davantage que les agents en CDI, cette pratique n'étant d'ailleurs pas la seule à restreindre leurs droits au sein de l'Organisation.

18. En résumé, la requérante estime que le fait de refuser automatiquement un congé spécial pour déménagement uniquement parce qu'un agent est sur le point de quitter l'Organisation, sans aucune prise en compte de sa situation, et en particulier sans vérifier si ce congé pourrait nuire à son travail, équivaut à une décision arbitraire qui ne saurait dès lors être considérée comme une décision juste prise dans les limites d'un pouvoir discrétionnaire.

19. La requérante ajoute que la décision de ne pas lui accorder de congé pour déménagement est arbitraire puisqu'elle se fonde sur des motifs non équitables et qu'elle entraîne une discrimination à l'égard des agents qui se trouvent dans une certaine situation, sans tenir compte d'aucun autre élément que leur départ de l'Organisation. La requérante ne demande pas de « traitement particulier » mais un « traitement équitable ». Elle ne voit aucune raison qui justifie de refuser un congé pour déménagement à une personne qui quitte l'Organisation et a atteint ou est sur le point d'atteindre ses objectifs. De fait, si l'agent/e concerné/e savait qu'il/elle a le temps de préparer son déménagement, il/elle pourrait calmement continuer à travailler le reste du temps.

B. La Secrétaire Générale

20. La Secrétaire Générale soutient, en se fondant sur l'article 13, paragraphe 1, de l'arrêté n° 1343, que le congé spécial pour déménagement est accordé aux « agents », en d'autres termes à ceux qui restent en service après avoir déménagé, et non à ceux dont la demande de congé est liée à la cessation de leur statut d'agent. Le fait que la requérante continue à jouir du statut d'agent pendant les deux demi-journées de congé qu'elle avait demandées ne change rien au fait que son déménagement soit la conséquence de la fin de son contrat. La requérante ne devait pas rester agente après son déménagement. Elle ne pouvait par conséquent bénéficier de ce type de congé.

21. Selon la Secrétaire Générale, l'article 13 de l'arrêté n° 1343 permet aux agents de prendre congé lors d'un déménagement, sans quoi les agents tenus de respecter les heures de travail pourraient avoir du mal à trouver le temps de tout préparer pour leur déménagement. Mais cette situation n'est plus un sujet de préoccupation pour une personne dont le contrat de travail a pris fin. La requérante, qui était recrutée sous le régime des juristes assistants du Greffe, connaissait la date de la fin de son contrat, ce qui lui permettait d'organiser son déménagement de telle sorte qu'il ait lieu après la fin de son contrat.

22. La Secrétaire Générale observe que l'arrêté n° 1343 laisse à la directrice des Ressources humaines une certaine marge d'appréciation pour décider des situations qui justifient l'octroi ou non d'un congé spécial. De fait, l'article 13 de l'arrêté n° 1343 prévoit uniquement que la directrice des Ressources humaines a la possibilité d'octroyer un congé spécial, comme le démontre l'emploi du terme « peut ». Par conséquent, la directrice des Ressources humaines n'a aucune obligation d'accorder ce congé spécial et peut décider de manière discrétionnaire des situations qui en justifient l'octroi. Ce pouvoir discrétionnaire est constamment reconnu par la jurisprudence administrative internationale (voir, par exemple, *K. (n^{os} 1 et 2) c. Organisation internationale du travail (OIT)*, Tribunal administratif de l'OIT, [jugement n° 4101 du 6 février 2019](#), considérant 8).

23. La Secrétaire Générale souligne que la décision de la directrice des Ressources humaines reflète la pratique constante de l'Organisation à l'égard de l'ensemble des agents, qui en ont d'ailleurs connaissance, comme le démontre la correspondance jointe en annexe à la réclamation de la requérante. À cet égard, la Secrétaire Générale observe que la jurisprudence administrative internationale reconnaît clairement qu'une pratique constante peut lier aussi bien l'Organisation que ses agents et fonde par conséquent juridiquement une décision telle que celle qui a été prise à l'égard de la requérante en l'espèce (voir, par exemple, *Lehman-Schurter c. Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)*, Tribunal administratif de l'OIT, [jugement n° 1125 du 3 juillet 1991](#), considérant 8).

24. La Secrétaire Générale précise que la décision en question ne saurait être qualifiée d'arbitraire, puisqu'elle a été prise conformément aux conditions précises d'une disposition, dans le cadre du pouvoir conféré à l'entité compétente en la matière, et conformément à la pratique relative à cette disposition et appliquée à tout agent. Le fait que la requérante exécute ses tâches et ait atteint ses objectifs chiffrés n'a aucune incidence sur l'opportunité d'accorder ou non ce type de congé spécial. De même, le fait qu'elle choisisse de sa propre initiative de subir des examens médicaux pendant ses congés annuels plutôt qu'en prenant les jours d'absence autorisée pour raison médicale ne justifie pas de faire exception à la règle ni à la pratique qui lui est appliquée.

25. Enfin, s'agissant du traitement discriminatoire, allégué par la requérante, entre les agents en contrat à durée déterminée et les agents en contrat à durée indéterminée qui découlerait de cette pratique, la Secrétaire Générale souligne que la pratique en question est uniformément appliquée à l'ensemble des agents, indépendamment de leur type de contrat. L'argument invoqué par la requérante, selon lequel elle n'a jamais vu pendant le temps qu'elle a passé au sein de l'Organisation d'agent en contrat à durée indéterminée quitter l'Organisation, n'est pas pertinent. Le fait qu'elle n'en ait pas connaissance ne signifie pas que cette situation particulière ne survient jamais. Quoi qu'il en soit, le congé spécial pour déménagement n'est pas non plus accordé aux agents qui partent à la retraite, en vertu de la même pratique. En

d'autres termes, comme tout agent qui quitte l'Organisation est traité de la même manière, il n'existe pas la moindre discrimination en l'espèce.

26. Pour les raisons susmentionnées, la Secrétaire Générale conclut que le présent recours n'est pas fondé et qu'il doit être rejeté comme tel.

II. L'APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

27. La requérante soutient que le refus de lui octroyer un jour de congé spécial pour déménager à l'occasion de la fin de son contrat à durée déterminée est dépourvu de fondement juridique et entraîne un traitement discriminatoire.

28. La Secrétaire Générale affirme que le refus d'octroyer un congé spécial pour déménagement aux agents qui quittent l'Organisation à la fin de leur contrat découle du pouvoir d'appréciation de la directrice des Ressources humaines et repose sur une pratique administrative constante, dont les agents de l'Organisation ont connaissance (voir les paragraphes 8 et 22-23 plus haut).

29. Le Tribunal souligne à ce propos qu'en vertu d'une jurisprudence administrative internationale bien établie, une pratique ne saurait devenir juridiquement contraignante si elle est contraire à une disposition écrite déjà en vigueur (voir *A. c. Organisation mondiale de la santé (OMS)*, Tribunal administratif de l'OIT, [jugement n° 4029](#) du 15 mai 2018, considérant 19). Par conséquent, cette pratique pourrait être juridiquement contraignante si elle n'enfreignait pas de dispositions écrites valides.

30. En l'espèce, le fait que l'article 13, paragraphe 1, de l'arrêté n° 1343 emploie les termes « peut accorder » confère à la directrice des Ressources humaines un total pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu ou non d'accorder l'un des types de congé prévus dans cette disposition. En d'autres termes, il n'existe aucun droit dont pourraient se prévaloir les agents qui quittent l'Organisation.

31. En appliquant constamment l'article 13 de l'arrêté n° 1343 pour refuser d'accorder un congé spécial pour déménagement à une catégorie particulière de personnes, la directrice des Ressources humaines s'est contentée d'interpréter cette disposition de manière particulière dans le cadre du champ d'application du pouvoir discrétionnaire qui lui était conféré, établissant ainsi une pratique administrative constante. Le Tribunal observe que cette pratique n'a pas modifié la teneur de l'article 13 de l'arrêté n° 1343 et ne lui a pas davantage porté atteinte. Il conclut par conséquent au caractère juridiquement contraignant de cette pratique.

32. La requérante soutient que le refus d'accorder un congé spécial pour déménagement aux agents qui vont bientôt quitter l'Organisation est automatique et s'applique sans prise en compte de leur situation ni, plus particulièrement, sans appréciation du préjudice que ce congé pourrait causer à leur travail. Le Tribunal note à ce propos et en complément de ce qu'il a indiqué dans le paragraphe précédent qu'une pratique administrative vise à établir certaines lignes directrices qu'une personne morale (l'Organisation) a décidé de suivre dans l'administration et l'application de son règlement interne (le Statut du personnel), soit de manière générale, soit dans des types particuliers de situations. La pratique administrative juridiquement contraignante est par conséquent appliquée automatiquement. En résumé, la décision prise en l'espèce se fondait sur une pratique administrative juridiquement contraignante appliquée à bon droit à une

personne (la requérante) qui appartient à une catégorie particulière de personnes dans une situation précise (les agents qui quittent l'Organisation à l'issue de leur contrat).

33. La requérante estime par ailleurs que la pratique administrative en question est discriminatoire à l'égard des agents en CDD, surtout à l'égard de ceux qui ont été recrutés uniquement pour une période précise, par rapport à ceux qui prennent leur retraite au terme d'un CDI.

34. Le Tribunal observe que le principe d'égalité exige que les personnes qui se trouvent dans la même situation en fait et en droit soient traitées sur un pied d'égalité. Tout manquement à cette obligation constituerait un traitement inégal, voire discriminatoire. Dans le cas présent, cela suppose que la pratique administrative en question soit appliquée de manière constante à l'ensemble des agents qui quittent l'Organisation, indépendamment du type de contrat en vertu duquel ils ont été embauchés.

35. À cet égard, le Tribunal souligne que la discrimination peut uniquement être établie s'il est démontré que des agents qui se trouvaient dans des situations identiques ont été traités différemment (voir *K. (nos 1 et 2) c. OIT*, jugement précité, considérant 9, qui donne de plus amples précisions). En l'espèce, le Tribunal observe que la requérante a uniquement fondé ses allégations sur sa propre expérience et ne les a pas étayées par d'autres éléments de preuve (voir plus haut le paragraphe 17). Il juge donc fiable l'affirmation de la Secrétaire Générale, selon laquelle la pratique administrative qui consiste à ne pas accorder de congé spécial pour déménagement est appliquée à tout agent qui quitte l'Organisation (voir plus haut le paragraphe 25).

36. Certes, la requérante aurait pu apporter la preuve que la pratique administrative en question était uniquement appliquée aux agents qui travaillent en CDD. Mais cette situation provient uniquement du fait que ces agents doivent quitter l'Organisation à l'expiration de leur contrat. Il est logique qu'ils quittent plus souvent l'Organisation que les agents en CDI qui prennent leur retraite ou démissionnent. En conséquence, le traitement discriminatoire des agents en CDD par rapport aux agents en CDI allégué par la requérante n'est étayé par aucun élément probant.

37. À la lumière de ces considérations, le Tribunal juge que le présent recours est en tout point dépourvu de fondement et doit être rejeté.

III. CONCLUSION

38. En conclusion, le recours est dépourvu de fondement et doit être rejeté.

Par ces motifs,

le Tribunal Administratif :

Déclare le recours n° 617/2019 non fondé et le rejette ;

Dit que chaque partie prendra à sa charge ses propres frais.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 10 décembre 2019, et rendue par écrit le 17 décembre 2019 selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal, le texte anglais faisant foi.

Le Greffier
du Tribunal Administratif

La Présidente
du Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

N. VAJIĆ