

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n° 720/2022  
E c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

Le Tribunal administratif, composé de :

Nina VAJIĆ, Présidente,  
Lenia SAMUEL,  
Thomas LAKER, Juges,

assistés de :

Christina OLSEN, Greffière  
Dmytro TRETAKOV, Greffier suppléant,

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

### PROCEDURE

1. La partie requérante a introduit le présent recours ainsi que son mémoire ampliatif auprès du Tribunal le 16 juin 2022.
2. Le même jour, le recours a été enregistré sous le numéro 720/2022.
3. Le 17 juin 2022, la Présidente du Tribunal a accordé la demande d'anonymat de la partie requérante.
4. Le 20 juillet 2022, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations écrites. La partie requérante y a répondu en présentant un mémoire en réplique le 18 août 2022.
5. Dans son mémoire en réplique aux observations de la Secrétaire Générale, la partie requérante a sollicité l'audition de témoins afin d'éclaircir certaines questions de fait. Par courrier du 6 septembre 2022, la greffière du Tribunal l'a informée que le Tribunal avait décidé qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade de la procédure, d'entendre des témoins et que la question serait appréciée à l'issue de l'audience.
6. Par décision de la Présidente, l'audience a eu lieu à huis clos dans la salle d'audience du Tribunal administratif, à Strasbourg, le 28 octobre 2022. La partie requérante était représentée par Giovanni Michele Palmieri, tandis que la Secrétaire Générale était représentée

par Jörg Polakiewicz, Jurisconsulte, Directeur du Conseil Juridique et du droit international public, assisté de Benno Kilian, Chef du Service du Conseil Juridique et du Contentieux, ainsi que de Sania Ivedi et Nina Grange, Conseillères juridiques au sein du même Service.

## **EN FAIT**

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

7. Au moment des faits à l'origine du présent recours, la partie requérante était fonctionnaire d'un Etat membre mis à la disposition de l'Organisation conformément à la [Résolution du Comité des Ministres CM/Res\(2012\)2 portant Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe](#).

8. La première mise à disposition de la partie requérante au Conseil de l'Europe fut convenue pour une période d'un an, à compter du 25 avril 2018, par un accord conclu entre l'Organisation et l'Etat membre dont la partie requérante est ressortissante. Cet accord a fait l'objet de trois avenants, prolongeant la mise à disposition de la partie requérante. Le troisième avenant indiqua que la mise à disposition de la partie requérante serait exceptionnellement prolongée (« will be extended exceptionally ») jusqu'au 24 avril 2022.

9. Le 21 septembre 2021, la Direction des Ressources Humaines du Conseil de l'Europe (ci-après « DRH ») a adressé à la Représentation permanente de l'Etat concerné auprès du Conseil de l'Europe une proposition de renouvellement de la mise à disposition de la partie requérante pour une période d'un an supplémentaire. Le projet d'avenant joint à la proposition prévoyait la prolongation exceptionnelle de la mise à disposition de la partie requérante (« will be extended exceptionally ») jusqu'au 24 avril 2023.

10. Le 1<sup>er</sup> avril 2022, un article a été publié dans la presse concernant la partie requérante. Cet article décrivait le placement sous contrôle judiciaire d'un fonctionnaire auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que sa convocation devant un tribunal en rapport avec des faits poursuivables sur le plan pénal.

11. Ayant reconnu la partie requérante comme étant la personne décrite dans l'article de presse, la DRH la convia à un entretien le 4 avril 2022.

12. Par suite de cet entretien, en date du 14 avril 2022, la DRH adressa une lettre au Représentant permanent de l'Etat concerné auprès du Conseil de l'Europe, l'informant que la Secrétaire Générale retirait sa proposition de renouvellement de la mise à disposition de la partie requérante pour une année supplémentaire et que, par conséquent, sa mise à disposition prendrait fin à l'échéance prévue du 24 avril 2022. Le même jour, la DRH adressa un courriel à la partie requérante l'informant que sa mise à disposition prendrait fin à cette date.

13. Le 23 avril 2022, la partie requérante saisit la Secrétaire Générale d'une réclamation administrative à l'encontre de la décision de ne pas renouveler sa mise à disposition.

14. Le 23 mai 2022, la Secrétaire Générale rejeta la réclamation administrative de la partie requérante. Après avoir rappelé que la proposition de la DRH du 21 septembre 2021 de prolonger la mise à disposition de la partie requérante n'avait pas été suivie de la signature d'un

accord formalisant cette prolongation, la décision de rejet de la réclamation précisait notamment ce qui suit :

« Le 14 avril 2022, la Directrice des Ressources Humaines a informé le Représentant Permanent [de l'Etat concerné] que la Secrétaire Générale ne souhaitait plus prolonger votre mise à disposition au-delà de son terme. Cette décision était motivée par la nécessité de sauvegarder les intérêts de l'Organisation et de protéger sa réputation et son image, notamment au vu de l'article paru [dans la presse] qui identifiait de manière très précise le Conseil de l'Europe, le Service au sein duquel vous étiez affecté, ainsi que vos fonctions ».

La décision de rejet de la réclamation administrative faisait ensuite référence à un courrier reçu par la DRH parallèlement à la parution de l'article de presse faisant état de faits pour lesquels une plainte à l'encontre de la partie requérante avait été déposée auprès de la police. Après avoir précisé que cette plainte avait été classée sans suite, la décision rajoutait :

« Une atteinte significative à l'image et à la réputation du Conseil de l'Europe avait déjà été portée au moment de la publication de l'article (...), il convenait de prendre les mesures à la disposition de l'Organisation pour éviter toute nouvelle atteinte ultérieure. »

15. Le 16 juin 2022, la partie requérante a introduit le présent recours.

## II. LE DROIT PERTINENT

16. L'article 40.a du Statut du Conseil de l'Europe (STE n°1) prévoit que :

« Le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. (...) »

17. L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n°2) prévoit quant à lui, aux articles 3 et 21, ce qui suit :

### « Article 3

Le Conseil, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où le Comité des Ministres y a expressément renoncé dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures de contrainte et d'exécution. (...)

### Article 21

Tout litige entre le Conseil et les particuliers au sujet des fournitures, travaux ou achats immobiliers effectués pour le compte du Conseil, est soumis à un arbitrage administratif dont les modalités sont déterminées par arrêté du Secrétaire Général approuvé par le Comité des Ministres. »

18. L'Arrêté n° 481 du 27 février 1976 fixant les modalités d'arbitrage de tout litige entre le Conseil et les particuliers au sujet des fournitures, travaux ou achats immobiliers effectués pour le compte du Conseil précise aux articles 1 et 2 ce qui suit :

### « Article 1

Tout litige relatif à l'exécution ou à l'application d'un contrat visé à l'article 21 de l'Accord Général sur les Privilèges et Immunités du Conseil de l'Europe sera soumis, à défaut de règlement amiable entre les parties, à la décision d'une commission arbitrale composée de deux arbitres choisis chacun par l'une des parties et d'un surarbitre désigné par les deux arbitres ; dans le cas où il ne serait pas procédé à la désignation du surarbitre dans les conditions prévues ci-dessus dans un délai de six mois, le Président du Tribunal de Grande Instance de Strasbourg procédera à cette désignation.

## Article 2

Toutefois, il sera loisible aux parties de soumettre le litige à la décision d'un arbitre choisi par elles d'un commun accord, ou à défaut d'un tel accord, par le Président du Tribunal de Grande Instance de Strasbourg ».

19. Le champ d'application du Statut du personnel du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> est défini à l'article 1, paragraphe 1, dudit statut :

« Le présent Statut s'applique à toute personne qui, dans les conditions qu'il détermine, a été nommée membre du personnel (ci-après « agent » ou « agente ») du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé le « Conseil »).

20. Le Titre VII du Statut du personnel régit le contentieux du personnel du Conseil de l'Europe. L'article 59 y vise les réclamations administratives et précise ce qui suit concernant les personnes ayant la faculté de saisir le Secrétaire Général d'une réclamation :

« 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. (...)

4. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale statuent sur la réclamation le plus tôt possible et pas plus tard que trente jours à compter de la date de sa réception, par décision motivée qu'il ou elle notifient au réclamant ou à la réclamante. Si, en dépit de cette obligation, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ne répondent pas au réclamant ou à la réclamante dans le délai prescrit, ce défaut de réponse vaut décision implicite de rejet. (...)

8. La procédure de réclamation instituée par le présent article est ouverte dans les mêmes conditions, mutatis mutandis

a. aux anciens agents du Conseil de l'Europe ;

b. aux ayants droit des agents ou des anciens agents du Conseil de l'Europe, dans un délai de deux ans à compter de l'acte contesté ; en cas de notification individuelle, le délai normal de trente jours est applicable ;

c. au Comité du Personnel, pour autant que la réclamation soit dirigée contre un acte dont il est destinataire ou contre un acte qui porte directement atteinte aux prérogatives que lui confère le Statut du Personnel ;

d. aux agents et candidats extérieurs au Conseil de l'Europe admis à participer aux épreuves d'un concours de recrutement, pour autant que la réclamation soit fondée sur une irrégularité dans le déroulement des épreuves du concours. »

L'article 60, paragraphe 1, du Statut du personnel dispose quant à lui ce qui suit au sujet de l'introduction d'un recours devant le Tribunal :

« 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. (...)

3. Le recours doit être introduit par écrit dans un délai de soixante jours à compter de la date de la notification de la décision du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale sur la réclamation ou de

---

<sup>1</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.

l'expiration du délai visé à l'Article 59, paragraphe 4. Dans des cas exceptionnels et pour des motifs dûment justifiés, le tribunal administratif peut toutefois déclarer recevable un recours déposé en dehors de ces délais. (...)»

21. Les conditions générales régissant la mise à disposition du Conseil de l'Europe de fonctionnaires envoyés par les Etats membres en application de leur législation nationale sont fixées à la partie I de la [Résolution CM/Res\(2012\)2 portant Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe](#), comme suit :

« 1. a. Le présent Règlement fixe les conditions de la mise à disposition du Conseil de l'Europe de fonctionnaires internationaux, nationaux, régionaux et locaux ainsi que d'autres personnes envoyées par les Etats membres en application de leur législation nationale (« fonctionnaires mis(es) à disposition »).

b. Sont exclus du champ d'application du présent Règlement :

i. les membres du personnel recruté(e)s au Conseil de l'Europe conformément à l'article 12, paragraphe 3 du Statut du personnel (par lequel le/la Secrétaire Général(e) fait appel à la collaboration, pour une durée limitée, de fonctionnaires et de spécialistes) ;

ii. les expert(e)s sollicité(e)s pour de brèves consultations, qui sont couvert(e)s par la réglementation concernant les frais de déplacement et de séjour des expert(e)s gouvernementaux/ales, et autres personnalités à la charge des budgets du Conseil de l'Europe ;

iii. les personnes extérieures au Secrétariat qui sont engagées en qualité d'expert(e)s consultant(e)s.

c. La réglementation applicable aux agent(e)s s'applique aux fonctionnaires mis(es) à disposition uniquement dans les conditions précisées ci-dessous. Le présent Règlement ne doit pas être interprété comme conférant le statut d'agent(e) aux fonctionnaires mis(es) à disposition.

2. Les fonctionnaires mis(es) à disposition doivent occuper un emploi ou être rémunérés par l'Etat membre par lequel ils ont été mis à disposition tout au long de la période de mise à disposition et ne perçoivent aucun salaire du Conseil de l'Europe.

3. Les fonctionnaires nationaux mis à disposition sont ressortissants d'un Etat membre du Conseil de l'Europe et, dans le cas des accords partiels, ressortissants d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ou de l'accord partiel en question.

4. Les fonctionnaires mis à disposition peuvent travailler dans tout domaine où leurs services sont jugés nécessaires à condition que cela n'entre pas en conflit avec les intérêts de l'Organisation. Pendant la mise à la disposition au Conseil de l'Europe, les fonctionnaires mis(e)s à disposition ne reçoivent ni sollicitent, d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité, organisation ou personne extérieure au Conseil de l'Europe, aucune instruction en rapport avec l'exercice de leurs fonctions. »

22. Les modalités selon lesquelles une affectation d'un fonctionnaire d'un Etat membre auprès du Conseil de l'Europe est mise en œuvre sont précisées à la partie II de la [Résolution CM/Res\(2012\)2 portant Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe](#), qui prévoit notamment ce qui suit :

« 7.a. Il est procédé à la mise à disposition par un accord entre le/la Secrétaire Général(e) et le/la Représentant(e) Permanent(e) de l'Etat membre concerné ou le/la Chef de l'organisation internationale. Sur demande du/de la Représentant(e) Permanent(e) de l'Etat membre concerné, un tel accord peut également être conclu avec une personne dûment autorisée à représenter l'autorité ou l'institution d'origine conformément à la loi nationale de cet Etat. Cet accord doit préciser les points suivants :

- le grade et la fonction du fonctionnaire ou de la fonctionnaire mis à disposition dans l'administration dont il ou elle relève (article 14 ci-dessous) ;

- la durée de la mise à disposition (articles 8 et 9 ci-dessous) ;

- les tâches qui seront confiées au/à la fonctionnaire mis(e) à disposition et l'agent(e) du Conseil de l'Europe auquel/à laquelle le/la fonctionnaire mis(e) à disposition rendra compte (articles 11, 12 et 13 ci-dessous) ;

- le lieu de résidence du/de la fonctionnaire mis(e) à disposition avant la mise à la disposition du Conseil de l'Europe, et les modalités organisationnelles et géographiques de l'affectation au Conseil de l'Europe (articles 20 et 23 ci-dessous) ;
- un certificat de couverture médicale et sociale (article 16 b ci-dessous) ;
- si l'indemnité de dépaysement et/ou les défraiements afférents seront versés au/à la fonctionnaire mis(e) à disposition ou, alternativement, l'indication que l'indemnité de dépaysement et/ou les défraiements afférents n'ont pas à être payés (article 23 ci-dessous) ;
- l'assurance que l'employeur concerné et le/la fonctionnaire mis(e) à disposition ont été informés des conditions prévues par le présent Règlement et les acceptent ;
- tout arrangement spécifique dérogeant à l'obligation du/de la fonctionnaire mis(e) à disposition de travailler à plein temps (...). »

23. La durée d'une mise à disposition au Conseil de l'Europe est définie à la partie III de la [Résolution CM/Res\(2012\)2 portant Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe](#), en ces termes:

« 8. La période de mise à disposition est obligatoirement de quatre mois au minimum et de deux ans au maximum. La mise à disposition peut être prolongée ou renouvelée, mais la durée de chaque période de mise à disposition d'un(e) fonctionnaire mis(e) à disposition ne peut pas dépasser trois ans, sauf en cas de dérogation accordée par le/la Secrétaire Général(e).

9. Toute mise à disposition prend fin si le/la fonctionnaire mis(e) à disposition n'occupe plus d'emploi ou n'est plus rémunéré(e) par l'Etat membre par lequel il/elle a été mis(e) à disposition. »

24. Les obligations qui incombent aux fonctionnaires mis à disposition font l'objet de la partie VIII de la [Résolution CM/Res\(2012\)2 portant Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe](#), qui les détaille comme suit:

« 19. Les fonctionnaires mis(es) à disposition :

- a. doivent s'acquitter de leurs fonctions et régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts du Conseil de l'Europe, et s'abstenir de tout acte de nature à porter un préjudice moral ou matériel au Conseil de l'Europe ;
- b. doivent s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinions qui puisse rejaillir sur leur situation de fonctionnaire mis(e) à disposition auprès du Conseil de l'Europe ;
- c. doivent informer le/la Chef de la grande entité administrative à laquelle ils/elles sont affecté(e)s au cas où, dans l'exercice de leurs fonctions, ils/elles sont amené(e)s à se prononcer sur une question au regard de laquelle ils/elles peuvent avoir un intérêt personnel de nature à compromettre leur objectivité ;
- d. doivent observer la plus grande discrétion sur les faits et informations qui viendraient à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de celles-ci et, sans l'autorisation du/de la Secrétaire Général(e), ne doivent communiquer sous quelque forme que ce soit, à une personne non qualifiée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui ne sont pas publics ; ces obligations subsistent après l'expiration de la période de mise à disposition ;
- e. ne doivent ni publier, ni faire publier, de leur propre initiative ou en collaboration avec des tiers, aucun texte dont l'objet se rattache à l'activité du Conseil de l'Europe, ni faire des déclarations publiques ou donner des conférences sur ces sujets, s'ils/si elles n'en ont pas obtenu l'autorisation préalable conformément à la réglementation applicable au Conseil de l'Europe ;
- f. sont soumis(es) à la réglementation applicable au Conseil de l'Europe concernant le pouvoir hiérarchique, la loyauté et l'intégrité, le temps de travail, la prévention de la fraude et de la corruption, la protection de la dignité humaine, les activités accessoires, la gestion du risque lié à l'alcool, l'utilisation des locaux et des équipements, l'utilisation des équipements informatiques, l'accès au dossier administratif individuel et la médiation ;

- g. sont soumis(es) à la réglementation applicable au Conseil de l'Europe concernant l'appréciation et les obligations financières ;
- h. le/la Secrétaire Général(e) peut mettre fin à la mise à disposition moyennant un préavis d'un mois en cas de violation du présent Règlement, y compris de la réglementation applicable au Conseil de l'Europe mentionnée dans le présent Règlement. »

## **EN DROIT**

25. La partie requérante demande l'annulation de la décision de la Secrétaire Générale de rejeter sa réclamation administrative visant le non-renouvellement de sa mise à disposition pour un an supplémentaire.

26. La partie requérante demande ensuite la réparation du préjudice moral subi à hauteur de 90 000 euros et de l'octroi de la somme de 7 000 euros au titre de frais et dépenses de la procédure.

27. De son côté, la partie défenderesse demande que le Tribunal déclare le recours n°720/2022 manifestement irrecevable et, à titre subsidiaire, non fondé et le rejette dans son intégralité, y compris en ce qui concerne l'octroi de la somme de 7000 euros au titre des frais de la présente procédure ainsi que l'ensemble des demandes de réparations des préjudices prétendument subis.

### **I. ARGUMENTS DES PARTIES**

#### **A. Sur la recevabilité**

##### **1. La Secrétaire Générale**

28. La Secrétaire Générale soutient que le recours n°720/2022 est entaché d'irrecevabilité *ratione personae*, en vertu des dispositions pertinentes des articles 59 et 60 du Statut du personnel, qui ne permettent pas à un fonctionnaire national mis à disposition du Conseil de l'Europe d'introduire un recours devant le Tribunal administratif à l'encontre d'actes concernant la durée et la fin de sa mise à disposition.

29. La Secrétaire Générale rappelle que ces dispositions limitent la possibilité d'introduire une réclamation, et par la suite un recours, à des catégories définies – notamment les agents, anciens agents, ayants droit des agents et des anciens agents, le Comité du personnel et les candidats à un concours de recrutement – parmi lesquelles ne figurent pas les fonctionnaires mis à disposition. Elle en déduit que la partie requérante n'a pas qualité pour agir devant le Tribunal administratif.

30. La Secrétaire Générale observe de surcroît que le Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe ne rend pas applicables aux fonctionnaires mis à disposition les articles 59 et 60 du Statut du personnel et ne leur confère pas le statut d'agent. A cet égard, la Secrétaire Générale note qu'aucune relation contractuelle n'a été établie entre l'Organisation et la partie requérante et que celle-ci est restée fonctionnaire d'un ministère de l'Etat membre concerné et n'a perçu aucun salaire du Conseil de l'Europe. La Secrétaire Générale conteste également l'argument de la partie requérante tiré de la définition d'agent donnée par la Cour Internationale

de Justice (CIJ) dans son avis consultatif du 11 avril 1949, selon lequel « *le terme « agent » recouvre « quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit* ». Selon la défenderesse, la partie requérante ne peut prétendre avoir eu la qualité d'agent au regard de cette définition car celle-ci est propre au cas pour lequel elle a été donnée et ne saurait se substituer en l'espèce à la définition d'agent posée par l'article 1 du Statut du personnel (voir paragraphe 19).

31. Selon la Secrétaire Générale, toute contestation concernant le non-renouvellement de la mise à disposition de la partie requérante doit être adressée à la juridiction compétente de l'Etat concerné, cosignataire de la convention régissant la mise à disposition. La partie défenderesse observe au passage que l'administration qui emploie la partie requérante a accepté sans discussion la décision de la Secrétaire Générale de ne pas renouveler sa mise à disposition.

32. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, la Secrétaire Générale maintient que le présent recours est manifestement irrecevable et doit être rejeté.

## 2. La partie requérante

33. La partie requérante maintient sa qualité pour agir devant le Tribunal et revendique à cette fin la qualité d'agent international, autant au regard des principes généraux du droit de la fonction publique internationale que du droit à l'accès au juge inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »).

34. La partie requérante rappelle que la définition donnée par la CIJ dans son avis consultatif du 11 avril 1949, entend le terme « agent » au sens large et qu'il n'est nullement besoin d'être employé ou rémunéré par l'Organisation pour être désigné comme tel.

35. La partie requérante estime que sa qualité d'agent ressort à la fois des fonctions qu'elle a exercées auprès et pour le compte de l'Organisation et de l'encadrement de ces fonctions par les règles applicables. Selon la partie requérante, le fait que le Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe ne mentionne pas le Titre VII du Statut du personnel, relatif au contentieux, comme étant applicable aux fonctionnaires mis à disposition est incompatible avec la définition d'agent donnée par la CIJ et donc du principe général du droit de la fonction publique internationale qu'elle exprime.

36. La partie requérante fait valoir ensuite que lui refuser le droit d'être entendue par ce Tribunal reviendrait à violer le droit d'accès au juge garanti par l'article 6 paragraphe 1 de la CEDH, tel qu'interprété par la jurisprudence du Tribunal (sentence du TACE du 24 avril 1997, recours n°226/1996 – [Zimmermann c/ Secrétaire Général](#), paragraphes 26, 28 et 29; sentence du TACE du 31 janvier 2018, recours n° 579/2017– [Uysal c/ Secrétaire Général](#), paragraphes 80 à 82). Contrairement à ce prétend la Secrétaire Générale, les autorités nationales ne seraient ni compétentes *ratione materiae* ni *ratione personae* pour connaître de la légalité de la décision attaquée puisqu'il s'agit d'un acte de la Secrétaire Générale auquel ces autorités sont étrangères. De surcroît, il s'agit d'un acte couvert par l'immunité juridictionnelle dont la Secrétaire Générale pourrait se prévaloir, rendant ainsi impossible son examen par le juge national.



## **B. Sur le fond**

### 1. La partie requérante

37. La partie requérante soulève trois moyens : le défaut de motivation de la décision attaquée, la violation du principe général du droit consacrant la confiance légitime et la violation de plusieurs autres principes généraux du droit, tels que la présomption d'innocence, la proportionnalité et le devoir de sollicitude.

#### *a. Défaut de motivation*

38. Au titre de ce moyen, la partie requérante observe que la décision attaquée est dépourvue même d'un début de motivation – une motivation n'ayant été fournie qu'au stade du rejet de sa réclamation administrative. Or, selon la partie requérante, l'existence d'un embryon de motivation est une condition nécessaire pour que l'acte administratif contesté soit valable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La partie requérante cite dans ce sens la jurisprudence du Juge européen (arrêt du Tribunal de la Fonction Publique de l'Union Européenne du 14 décembre 2010, [Marcuccio v. Commission](#), paragraphe 65) et note que l'absence totale de motivation dans le corps d'une décision administrative va à l'encontre des rapports de confiance et de loyauté entre l'Organisation et ses agents.

#### *b. Violation de la confiance légitime*

39. La partie requérante relève que les conditions posées par la jurisprudence internationale pertinente afin de caractériser la confiance légitime sont réunies dans son cas (jugement n°782 du TAOIT du 12 décembre 1986, [Gieser c. Laboratoire européen de biologie moléculaire \(LEBM\)](#), paragraphe 1). Elle mentionne à cet effet les circonstances suivantes : elle avait reçu une assurance effective quant à la volonté de l'Organisation d'obtenir le prolongement de sa mise à disposition ; cette assurance émanait d'une personne compétente ou censée compétente pour la donner ; la violation de cette assurance lui a été préjudiciable ; et l'état de droit entre la date de la promesse et le moment où elle aurait dû être honorée n'avait pas changé.

40. Quant à cette dernière circonstance, la partie requérante souligne que l'article paru dans la presse ne constituait pas un fait nouveau de nature à modifier l'état du droit entre la date de la promesse et la date de la décision contestée. Cet article reportait de simples accusations à son encontre qui se sont révélées fausses dès le départ ou peu de temps après, et qui, partant, ne pouvaient justifier la révision de la décision en question.

41. La partie requérante mentionne enfin les circonstances de son départ précipité de l'Organisation – circonstances qui selon elle, offriraient autant d'indices que la prolongation de sa mise à disposition était donnée pour acquise et certaine.

#### *c. Violation de la présomption d'innocence, de la proportionnalité et du devoir de sollicitude*

42. La partie requérante estime qu'en l'espèce, la Secrétaire Générale n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire dans la légalité, du fait d'avoir omis de prendre en compte tous les éléments pertinents et d'avoir tiré des conclusions erronées du dossier. Il en aurait découlé la violation de plusieurs principes généraux du droit, notamment les principes généraux du droit de présomption d'innocence, de la proportionnalité, du devoir de sollicitude et de la bonne foi.

43. Si elle reconnaît qu'une organisation internationale puisse vouloir défendre sa réputation et son image contre toute atteinte en cas d'agissements incompatibles de ses agents, la partie requérante soutient qu'il ne peut y avoir d'atteinte lorsque la responsabilité personnelle de l'agent n'est pas en cause, comme dans son cas. La partie requérante rappelle que la Secrétaire Générale a pris la décision contestée sans aucune forme de vérification des agissements qui lui étaient imputés de manière diffamatoire. La Secrétaire Générale n'a pas non plus tenu compte des développements ultérieurs de l'affaire plaidant à la faveur de son innocence, telles que l'annulation des mesures judiciaires qui avaient été prises à son encontre. Il en résulte une décision irrationnelle et arbitraire.

2. La Secrétaire Générale

a. *Défaut de motivation*

44. La Secrétaire Générale rappelle que la décision contestée était justifiée principalement du fait de la nécessité de sauvegarder les intérêts de l'Organisation et de protéger sa réputation et son image suite aux allégations graves parues dans la presse à l'encontre de la partie requérante. Par ailleurs, cette décision a été prise dans un contexte marqué accessoirement par des allégations de nature similaire en provenance d'une autre source. La partie requérante était parfaitement informée de ces motifs qui ont fait l'objet de son entretien avec la DRH. Une motivation exhaustive de la décision en question a ensuite été fournie à la partie requérante dans la réponse à sa réclamation administrative.

b. *Violation de la confiance légitime*

45. La Secrétaire Générale argue que la partie requérante ne pouvait pas être certaine de la prolongation de sa mise à disposition tant que l'accord sur cette mise à disposition entre l'Organisation et l'Etat concerné n'était pas conclu. En l'absence d'un accord finalisé, l'Organisation n'était pas non plus liée par sa proposition de renouvellement de la mise à disposition et pouvait la retirer en présence de raisons valables, comme cela a été le cas en l'espèce.

c. *Violation de la présomption d'innocence, de la proportionnalité et du devoir de sollicitude*

46. La Secrétaire Générale soutient que la décision contestée prend dûment en compte les principes généraux du droit. En exerçant son large pouvoir d'appréciation, l'Administration a néanmoins conclu que la mise en balance des intérêts en jeu rendait opportun et justifié le retrait de la proposition de renouvellement de la mise à disposition de la partie requérante, sans pour autant entraîner la violation des principes en question.

## II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

### A. Sur la recevabilité

47. Le Tribunal constate d'emblée qu'au moment des faits litigieux, la partie requérante n'était pas un agent au sens de l'article 1 du Statut du personnel. En effet, son statut juridique était celui défini par le Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe qui indique

expressément en son article 1.c qu'aucune de ses dispositions ne saurait être interprétée comme conférant le statut d'agent aux fonctionnaires mis à disposition.

48. En outre, la situation de la partie requérante ne relevait ni des circonstances spécifiques de l'affaire Uysal, dans laquelle le Tribunal a assimilé la personne mise à disposition aux candidats extérieurs dans un concours de recrutement ([Uysal c/ Secrétaire Général](#), paragraphe 100), ni des circonstances exceptionnelles de l'affaire Paolillo, dans laquelle il a rappelé que, en matière de harcèlement, les personnes mises à disposition bénéficient des mêmes garanties que les agents ([Paolillo c/ Secrétaire General](#), paragraphe 25).

49. Le Tribunal estime qu'au regard de la réglementation applicable, les personnes mises à disposition n'ont pas, en principe, qualité pour agir devant le Tribunal. En effet, le Règlement des mises à disposition au Conseil de l'Europe énonce clairement le principe selon lequel la réglementation applicable aux agents du Conseil de l'Europe ne s'applique aux fonctionnaires mis à disposition que dans les conditions qu'elle précise. Or, aucune disposition dudit règlement ne rend applicable aux fonctionnaires mis à disposition les articles 59 et 60 du Statut du personnel relatifs au contentieux du Conseil de l'Europe.

50. Cela étant, le Tribunal rappelle que l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil (arrêt du 21 février 1975, dans l'affaire [Golder c. Royaume-Uni](#), paragraphe 36). En application de ce principe, le Tribunal estime qu'il lui incombe de vérifier si, en l'espèce, la partie requérante pouvait soumettre ses griefs à un contrôle judiciaire quelconque.

51. Le Tribunal observe à titre liminaire que les griefs et allégations de la partie requérante sont dirigés contre le Conseil de l'Europe et visent à faire constater l'illégalité de la décision de la Secrétaire Générale de retirer sa proposition de renouvellement de sa mise à disposition. Malgré le fait que, comme la Secrétaire Générale l'a noté à juste titre, il n'y avait aucune relation contractuelle entre l'Organisation et la partie requérante, la décision contestée a mis fin à toute perspective de prolongement de la mise à disposition de la partie requérante. Celle-ci pouvait par conséquent considérer qu'elle avait été lésée par cette décision.

52. De l'avis de la Secrétaire Générale, la partie requérante aurait dû adresser sa contestation concernant le non-renouvellement de sa mise à disposition à la juridiction compétente de l'Etat concerné, cosignataire de l'accord régissant la mise à disposition. Le Tribunal note cependant, comme il l'a relevé plus haut, que la partie requérante se plaint en l'espèce d'une décision imputable au Conseil de l'Europe et non d'une décision ou d'une inaction quelconque des autorités nationales. S'il est vrai que le renouvellement de la mise à disposition aurait en tout état de cause nécessité l'accord des deux parties – l'Organisation et l'Etat concerné –, il ne revient pas au Tribunal de spéculer au sujet de la question de savoir si l'Etat concerné aurait donné suite ou non à la proposition de l'Organisation de renouveler la mise à disposition. Il est clair que sans cette proposition, aucun prolongement de la mise à disposition n'aurait pu avoir lieu.

53. Quant à l'hypothèse d'un recours à l'encontre du Conseil de l'Europe devant une juridiction nationale, le Tribunal relève que le Conseil de l'Europe jouit de l'immunité juridictionnelle sur le territoire de ses États membres, et à aucun moment, la partie défenderesse n'a évoqué la possibilité qu'il soit renoncé à cette immunité en l'espèce.

54. Le Tribunal rappelle que, s'agissant des différends entre les agents internationaux et les organisations internationales qui les emploient, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que l'immunité de juridiction des organisations internationales devant le juge national n'est admissible au regard de l'article 6, paragraphe 1 de la Cour européenne des droits de l'homme que si la restriction qu'elle engendre n'est pas disproportionnée. Ainsi, elle est compatible si les justiciables disposent d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits (arrêt du 18 février 1999, dans l'affaire [Waite et Kennedy c. Allemagne](#), paragraphes 68-74 ; arrêt du 12 juillet 2001, [Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne](#) , paragraphe 48 ; décision du 5 mars 2013, [Chapman c. Belgique](#) , paragraphes 51-56 ; décision du 6 janvier 2015, [Klausecker c. Allemagne](#), paragraphes 69-77, s'agissant du recours alternatif à une procédure d'arbitrage).

55. Dans la mesure où cette jurisprudence peut s'appliquer *mutatis mutandis* à l'examen du présent différend, le Tribunal se doit de vérifier si la partie requérante disposait en l'espèce d'une voie alternative raisonnable pour faire valoir ses droits.

56. Le Tribunal constate que l'accord conclu entre l'Organisation et l'Etat membre concerné sur la mise à disposition de la partie requérante prévoyait l'arbitrage comme mécanisme de règlement des différends. En effet, selon les termes de l'une des dispositions générales de cet accord, il était stipulé que toute controverse ou réclamation découlant des dispositions de l'accord ou de leur violation est à régler conformément aux conditions et dispositions de l'Arrêté n°481 du 27 février 1976 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

57. Si l'arbitrage aurait pu constituer un forum approprié pour examiner les griefs de la partie requérante, le Tribunal relève cependant qu'en tant que personne tierce à l'accord sur sa mise à disposition, la partie requérante n'avait pas un accès direct à cette voie de recours. Or, comme l'a précisé la Cour européenne des droits de l'homme, pour être efficace, un recours doit être indépendant de toute action discrétionnaire des autorités et être directement accessible aux personnes concernées, afin qu'elles puissent présenter leurs arguments et exprimer leur position dans le différend (arrêt du 6 décembre 2005, [Gurepka c. Ukraine](#), paragraphes 59 à 61).

58. En l'absence d'autres voies raisonnables de recours aptes à protéger efficacement les droits de la partie requérante, le Tribunal se voit dans l'obligation de combler cette lacune en déclarant recevable le présent recours.

## **B. Sur le fond**

59. Le Tribunal note, d'emblée, que la partie requérante ne disposait pas en l'espèce d'un droit au renouvellement de sa mise à disposition puisqu'un accord entre l'Organisation et l'Etat concerné stipulant une mise à disposition en sa faveur n'avait pas été conclu. L'Organisation ne lui avait pas non plus exprimé une promesse de renouveler sa mise à disposition ; elle n'était pas d'ailleurs dans la position de pouvoir s'engager dans ce sens vis-à-vis de la partie requérante, puisque la concrétisation de la mise à disposition ne dépendait pas entièrement du Conseil de l'Europe, mais était sujette à l'accord des autorités de l'Etat dont la partie requérante est ressortissante.

60. Le Conseil de l'Europe avait en revanche adressé à l'Etat concerné une proposition de renouvellement de la mise à disposition de la partie requérante. Face à cette proposition, il

revenait aux autorités de l'Etat concerné de prendre position, soit en l'acceptant soit en la rejetant. Le Tribunal constate en outre qu'aucun élément du dossier ne permet de considérer que l'Organisation s'était engagée à ne pas revenir sur sa décision, en formulant une proposition ferme et irrévocable. Tant que l'Etat concerné ne s'était pas prononcé, l'Organisation avait donc toute latitude de retirer sa proposition, au titre du pouvoir discrétionnaire qui lui appartient s'agissant des décisions relatives à la mise en œuvre des mises à disposition au Conseil de l'Europe.

61. Le Tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante que les décisions de type discrétionnaire d'une organisation ne sont soumises qu'à un contrôle limité de la part du Tribunal qui respecte la liberté de jugement de l'organisation et ne substitue pas sa propre évaluation à celle de l'organisation (voir par exemple, en matière de recrutement, [TACE, Zimmermann c/ Secrétaire Général](#), recours N° 226/1996, sentence du 24 avril 1997, paragraphe 37).

62. Le Tribunal rappelle en outre que la décision contestée doit être appréciée en tenant compte de l'ensemble des faits qui existaient et qui étaient connus de l'Administration au moment pertinent, à savoir les premiers jours du mois d'avril 2022 (voir Tribunal d'appel des Nations Unies, [Gisage v. Secrétaire Général des Nations Unies](#), jugement No. 2019-UNAT-973, paragraphes 30 et 32). À ce moment-là, alors que la mise à disposition de la partie requérante touchait à sa fin, les allégations graves qui avaient fait surface dans le domaine public concernant la partie requérante imposaient à l'Administration de décider, en un court laps de temps, s'il était encore dans son intérêt ou non de maintenir sa proposition de renouvellement de la mise à disposition.

63. Le Tribunal relève qu'en prenant la décision de retirer cette proposition, l'Administration a pris en compte plusieurs circonstances. On peut mentionner à ce titre le fait que, d'une part, l'Organisation n'était nullement liée par sa proposition, que la partie requérante avait déjà bénéficié d'un renouvellement de sa mise à disposition au-delà de la durée maximale ordinaire, et que les autorités de l'Etat concerné n'avaient pas encore communiqué leur position à l'égard de sa proposition de prolongation du 21 septembre 2021; et d'autre part, s'agissant des allégations parues dans la presse, le fait que l'Organisation était exposée au risque d'une atteinte grave à sa réputation et à son image du fait d'entretenir un lien avec la partie requérante.

64. Dans ces circonstances, le Tribunal estime qu'il n'était pas déraisonnable que l'Administration choisisse d'agir rapidement et de manière décisive, en retirant sa proposition de renouvellement de la mise à disposition et en écartant ainsi tout risque de subir une atteinte ultérieure à ses intérêts généraux. S'il est compréhensible qu'à posteriori, au vu des événements successifs qui ont démontré le caractère infondé des allégations en question, la partie requérante se sente lésée, il n'en demeure pas moins que cela ne pourrait être reproché à l'Administration. Au moment des faits, l'Administration ne pouvait fonder sa décision que sur les éléments d'information qu'elle avait à sa disposition et qu'elle n'avait pas le pouvoir de vérifier.

65. Le Tribunal relève de surcroît qu'avant de prendre la décision contestée, l'Administration a pris soin d'entendre la partie requérante et de lui accorder la possibilité de faire valoir son point de vue. Il constate en outre que dans sa réponse à la réclamation administrative de la partie requérante, l'Administration a complété la motivation de la décision attaquée et a ainsi fourni une motivation exhaustive à l'appui de sa décision, en répondant aux griefs que la partie requérante avait avancés dans la réclamation.

66. Au vu de ce qui précède, le Tribunal parvient à la conclusion que la décision attaquée n'est ni déraisonnable ni infondée et que l'Administration a exercé son pouvoir discrétionnaire en l'espèce sans commettre aucune illégalité.

### **C. CONCLUSION**

Il résulte de tout ce qui précède que le présent recours est dépourvu de fondement et doit être rejeté.

Par ces motifs,

Le Tribunal administratif :

- Rejette la demande de la partie requérante visant l'audition de témoins ;
- Rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Secrétaire Générale ;
- Déclare le recours non fondé et le rejette ;
- Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal le 25 janvier 2023, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 1<sup>er</sup> février 2023, le texte français faisant foi.

Greffière

Présidente

Christina OLSEN

Nina VAJIĆ