

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n° 723/2022
(Natalia ZAYTSEVA 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 TRETYAKOV, Greffier suppléant,

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

PROCEDURE

1. La requérante, Natalia Zaytseva, a introduit son recours le 2 septembre 2022. Le 7 septembre 2022, le recours a été enregistré sous le n° 723/2022.
2. Le 21 octobre 2022, par suite de l'accord de la Présidente de lui accorder une prorogation de délai, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations concernant le recours.
3. Le 16 novembre 2022, la requérante a informé le Greffe qu'elle ne souhaitait pas déposer de réplique en réponse aux observations de la Secrétaire Générale.
4. Le 22 mars 2023, la requérante a versé au dossier les pièces justifiant les frais et dépenses dont elle demande le remboursement.
5. L'audience publique a eu lieu le 28 mars 2023 dans la salle d'audience du Tribunal administratif à Strasbourg. La requérante a été représentée par Maître Grégory Thuan dit Dieudonné, accompagné de Maître Nathan Colleville, tous deux avocats au Barreau de Strasbourg.

La Secrétaire Générale était représentée par Sania Ivedi, conseillère juridique au sein du Service du Conseil juridique et du Contentieux du Conseil de l'Europe, accompagnée de Benno Kilian, Chef du même Service.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est une ancienne agente de l'Organisation de nationalité russe. Elle a d'abord travaillé pour l'Organisation en tant que fonctionnaire mise à disposition par les autorités russes entre 2011 et 2014, puis a bénéficié de plusieurs contrats temporaires entre 2018 et 2020. Après avoir réussi le concours externe e16/2017 pour juristes-droits de l'homme (grade A1/A2), elle fut placée sur liste de réserve. Elle a été recrutée depuis cette liste de réserve sur la base d'un contrat à durée déterminée (CDD) du 1^{er} juin 2020 au 31 juillet 2021 et a été affectée à la Direction générale droits humains et Etat de droit (DGI). Ce contrat a été renouvelé une première fois jusqu'au 31 décembre 2021, puis jusqu'au 31 mai 2022.

7. Le 28 février 2022, constatant que les performances de la requérante avaient donné satisfaction, la Commission des nominations a recommandé sa nomination définitive.

8. Le 11 mars 2022, la Direction des Ressources humaines (DRH) a informé le Directeur Général de la DGI de la recommandation de la Commission des nominations relative à la période probatoire de la requérante. Le même jour, le Directeur Général de la DGI a relayé cette information à la requérante.

9. Le 16 mars 2022, lors de la 1428^e réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui agissait en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, a adopté la Résolution [CM/Res\(2022\)2](#) sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. A cette occasion, un document d'analyse sur les conséquences juridiques et financières de la cessation de la qualité de membre en vertu de l'article 8 du Statut (document [CM\(2022\)70](#)) a été distribué au Comité des Ministres et diffusé au sein du Secrétariat.

10. Le 20 avril 2022, lors de la 1432^e réunion des Délégués, la Secrétaire Générale les a informés des décisions qu'elle entendait prendre à l'égard des agents de nationalité russe. En ce qui concerne les agents en CDD, le document d'information [SG/Inf\(2022\)17](#) distribué à cette occasion différencie la situation des ressortissants russes selon qu'ils ont ou non la nationalité d'un autre Etat membre. Il explique à cet égard qu'« un contrat à durée déterminée venant à expiration ne peut être renouvelé si l'agent ou l'agente ne remplit pas l'une des conditions essentielles de recrutement, à savoir la possession de la nationalité d'un Etat membre ». Le même jour, cette information a été diffusée auprès des agents de l'Organisation par le biais d'une annonce publiée sur le site intranet.

11. Le 29 avril 2022, la requérante a introduit une demande de congé sans traitement jusqu'au 1^{er} septembre 2024, pour des raisons familiales.

12. Le 2 mai 2022, la requérante eut un entretien avec des représentants de la DRH au cours duquel elle confirma qu'elle ne possédait que la nationalité russe, tout en précisant qu'elle était en cours d'acquisition de la nationalité d'un autre Etat membre du Conseil de l'Europe.

13. Par courriels du 9 mai et du 12 mai 2022, la DRH notifia à la requérante la décision de lui refuser le congé sans traitement demandé, ainsi que la décision de non-renouvellement de son CDD. Cette dernière décision informait la requérante qu'afin de respecter le délai statutaire de préavis, elle percevrait une somme forfaitaire correspondant à sa rémunération pour la durée de deux mois à compter de la date du préavis.

14. Le 3 juin 2022, la requérante a introduit une première réclamation administrative à l'encontre de la décision de ne pas renouveler son contrat et une seconde réclamation administrative à l'encontre de la décision lui refusant le congé sans traitement demandé. Ces réclamations ont été rejetées le 7 juillet 2022.

15. Le 2 septembre 2022, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT PERTINENT

16. Les dispositions du Statut du personnel¹ qui sont pertinentes pour cette affaire se lisent comme suit.

Article 14 – Conditions de recrutement

« Pour pouvoir être nommés agents du Conseil, les candidats doivent :

a. avoir la nationalité de l'un des Etats membres du Conseil et jouir, dans ce pays, des droits civiques permettant l'accès à la fonction publique nationale ; (...)

Article 17 – Période probatoire

1. La nomination définitive est subordonnée à l'accomplissement, dans des conditions jugées satisfaisantes, d'une période probatoire dont la durée est fixée par le Règlement sur les nominations.

2. Pendant la période probatoire, le contrat peut être résilié par chacune des parties moyennant un préavis de deux mois. (...)

Article 18 – Nomination définitive

Les contrats d'engagement définitif sont de durée indéterminée ou de durée déterminée selon les conditions fixées par le Règlement sur les nominations sans préjudice des articles 19 et 20 du présent Statut.

¹ Le Statut du personnel applicable à l'époque des faits de l'espèce est celui qui avait été adopté par la Résolution [Res\(81\)20](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 25 septembre 1981. Ce Statut de 1981, assorti de modifications ultérieures, a été remplacé le 1^{er} 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 du 22 septembre 2021. Toute référence au Statut du personnel dans la présente sentence doit donc s'entendre comme une référence au Statut du personnel de 1981.

Article 23 – Fin des contrats

(...)

2. Les contrats de durée déterminée prennent fin à leur échéance.

Article 45 – Congés

(...)

4. Les conditions d'un congé sans traitement sont fixées dans l'annexe VII au présent Statut.

Article 59 – Réclamation administrative

(...)

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.

Article 60 – Recours contentieux

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. (...) »

17. Les dispositions pertinentes du Règlement sur les nominations (Annexe II au Statut du personnel) se lisent ainsi :

Article 13 – Fonctions de la Commission concernant le recrutement et les promotions

« Au terme d'une procédure de recrutement ou d'une compétition interne susceptible d'aboutir à la promotion d'un agent ou d'une agente, la Commission évalue la procédure et soumet une recommandation au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale en fonction de tous les éléments d'appréciation dont elle dispose. Lorsque plusieurs candidats figurent dans cette recommandation, ils sont classés par ordre de mérite.

Article 17 – La nomination provisoire

1. Les agents recrutés conformément aux dispositions des articles 15 et 16 du présent Règlement sur les nominations font l'objet d'une période probatoire de deux ans, durant laquelle ils sont employés sur la base de contrats de durée déterminée.

2. Ce contrat peut être résilié par chacune des parties, moyennant un préavis de deux mois. Si cette période de préavis dépasse la durée du contrat initial, ce contrat doit être prolongé en conséquence.

3. La résiliation du contrat à l'initiative du/de la Secrétaire Général(e) est décidée par lui/ elle sur avis de la Commission.

Article 18 – La période probatoire

1. La période probatoire est un temps d'essai et de formation dont la durée peut être prolongée d'un an dans le cas prévu à l'article 20 alinéa 3.

2. Lorsque la période probatoire a été interrompue pour une raison indépendante de la volonté de l'agent ou de l'agente, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, sur avis de la Commission peuvent la prolonger de la durée de l'interruption.

3. Pendant leur période probatoire, les agents sont affectés à une grande entité administrative ou, successivement, à plusieurs grandes entités administratives. Des tâches correspondant à leur grade leur

sont confiées pour leur permettre d'acquérir la formation indispensable, sous le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques. (...).

Article 19 – L'appréciation pendant la période probatoire

Les conditions dans lesquelles les agents en période probatoire sont appréciés sont fixées par un Arrêté du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale. Les dispositions de l'article 22 du Statut du Personnel s'appliquent mutatis mutandis à l'appréciation des agents en période probatoire.

Article 20 – La nomination à durée indéterminée ou déterminée

1. Avant l'expiration de la période probatoire, la Commission procède à l'examen du dossier de l'agent ou de l'agente et notamment des rapports d'appréciation dont il ou elle ont fait l'objet conformément aux dispositions de l'article 19.

2. Si les services de l'agent ou de l'agente donnent satisfaction, la Commission recommande au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale la nomination définitive de la personne intéressée.

3. Si les services de l'agent ou de l'agente donnent lieu à des divergences d'appréciation, la Commission peut, dans des cas exceptionnels, recommander au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale une prolongation de la période probatoire conformément aux dispositions de l'article 18, alinéa 1.

4. Lorsque les services de l'agent ou de l'agente ne donnent pas satisfaction, la Commission recommande au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale de mettre fin à l'engagement en respectant le délai de préavis. La personne concernée sera informée de cette recommandation et aura le droit de soumettre ses observations au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale dans un délai de huit jours ouvrables.

5. La durée initiale d'un contrat de durée déterminée ne peut être inférieure à six mois ni supérieure à deux ans. Le contrat peut être prolongé ou renouvelé une ou plusieurs fois, chaque fois pour une durée maximale de cinq ans. Pour décider de l'opportunité de prolonger un contrat de durée déterminée, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale prennent en compte au moins trois critères : le besoin de l'Organisation en compétences, la disponibilité d'un financement et la performance satisfaisante de l'agent ou de l'agente concerné(e). Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale peuvent donner des précisions sur l'application de ces critères et définir des critères supplémentaires dans un arrêté.

6. Les agents recrutés dans le cadre du régime de contrats de durée indéterminée se voient offrir un tel contrat au moment de leur nomination définitive.

7. A la suite de leur nomination définitive, un agent ou une agente recruté(e) dans le cadre du régime de contrats de durée déterminée peut se voir offrir un contrat de durée déterminée qui peut être renouvelé conformément aux dispositions de l'alinéa 5. Avant un renouvellement qui aurait pour effet de porter à plus de neuf ans la durée de service de l'agent ou de l'agente au sein de l'Organisation sur la base de contrats de durée déterminée, le Directeur général ou la Directrice générale de l'Administration, après consultation de la grande entité administrative concernée, examine le dossier et recommande au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale soit de prolonger le contrat au-delà de neuf ans, soit d'y mettre un terme. (...) »

18. Les dispositions pertinentes du Règlement sur le congé sans traitement (annexe VII au Statut du personnel) sont libellées comme suit.

Article 1

« Le présent Règlement, édicté en application de l'Article 45, paragraphe 4, du Statut du Personnel a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les agents peuvent bénéficier d'un congé sans traitement ainsi

que celles dans lesquelles ils sont mis d'office en congé sans traitement par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale.

Article 3

1. On distingue deux types de congés sans traitement :

- le congé pour événements familiaux ;
- le congé pour convenance personnelle.

Ces congés pourront être accordés, à la demande de l'agent ou de l'agente, notamment pour les motifs suivants :

a. dans le cadre du congé pour événements familiaux :

- i. élever un enfant ; (...)

2. Pour prendre leur décision, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale tiennent compte des nécessités du service et de la nature des motifs invoqués. Tout refus d'une demande de congé sans traitement doit être dûment motivée par écrit. »

EN DROIT

19. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision de la Secrétaire Générale du 9 mai 2022 refusant de lui accorder un congé sans traitement, ainsi que la décision de la Secrétaire Générale du 12 mai 2022 de ne pas renouveler son contrat à durée déterminée.

20. La requérante demande également :

- a) de condamner la Secrétaire Générale au paiement de la somme correspondant à la perte de salaire à compter de la date de fin du contrat, et ce jusqu'à la date de fin du contrat de deux ans dont elle aurait dû obtenir le renouvellement, soit un total de 167 675 Euros au titre du préjudice matériel ;
- b) de condamner la Secrétaire Générale à lui allouer la somme de 10 000 Euros au titre du préjudice moral ; et
- c) d'octroyer le remboursement des frais et dépens à hauteur de 8 000 Euros.

21. La Secrétaire Générale invite le Tribunal à déclarer le recours mal fondé et à le rejeter.

I. Les arguments des parties

A. La requérante

22. S'agissant de la décision de ne pas renouveler son contrat, les motifs soulevés par la requérante sont de deux ordres. Ils incluent, d'une part, le prétendu manquement de l'Organisation à son devoir de sollicitude en ce que celle-ci ne l'aurait pas traitée avec la dignité et l'humanité requises et d'autre part, une discrimination fondée à la fois sur la nationalité et le régime contractuel.

23. Au titre du premier motif, la requérante fait observer la situation de fragilité particulière dans laquelle elle se trouvait du fait d'avoir à s'occuper seule de ses deux enfants, puisque son conjoint exerçait son activité à l'étranger. Alors que cette situation la rendait très dépendante des

décisions de son employeur, l'Administration l'a placée dans une situation d'incertitude inacceptable, puis l'a mise devant le fait accompli en ne lui laissant qu'un délai très court pour gérer administrativement un départ précipité à l'étranger.

24. La requérante prétend à ce titre que l'Organisation a fait naître en elle une espérance légitime de voir son contrat renouvelé, au vu des multiples signes clairs et concordants envoyés par plusieurs acteurs clés dans ce sens. Elle cite à cet effet plusieurs éléments, à savoir son ancienneté au sein de l'Organisation depuis 2011, ses excellentes évaluations, le soutien de sa hiérarchie, le fait que depuis 2021, elle était titulaire d'un poste dont le financement avait été maintenu au budget de 2022, ainsi que la circonstance selon laquelle le processus de renouvellement de son CDD était quasiment terminé avant même l'annonce, en avril 2022, que les contrats à durée déterminée des agents ayant la seule nationalité russe ne seraient pas renouvelés.

25. Au regard de sa situation et de son espérance légitime, la requérante estime que la suspension de la procédure de renouvellement de son contrat entre le 28 février 2022 (date de la recommandation de la Commission des nominations) et le 12 mai 2022 (date de la décision contestée) n'était pas justifiée et se traduit en un manquement au devoir de sollicitude. Elle rappelle que jusqu'au 16 mars 2022 (date de la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe), elle possédait la nationalité d'un Etat membre de l'Organisation. La requérante estime par ailleurs que l'Administration aurait dû l'informer de cette suspension, en considérant que la communication de la Secrétaire Générale au Comité des Ministres en date du 16 mars 2022 n'a pas rempli cette exigence de la tenir informée. Du fait de cette omission et du fait également de ne pas avoir bénéficié du délai de préavis, la requérante fait observer qu'elle a été privée d'une période de quatre mois pendant lesquels elle aurait pu assurer la transition vers la fin de son contrat.

26. La requérante fonde également le premier motif de son recours à l'encontre de la décision de ne pas renouveler son contrat sur le fait que la motivation donnée à l'appui de cette décision serait erronée. Selon la requérante, le critère de la nationalité prévu à l'article 14 alinéa a du Statut du personnel ne trouvait pas à s'appliquer au renouvellement de son contrat à la fin de sa période probatoire puisque, à ce moment-là, elle était « confirmée » dans son emploi, alors que l'article 14 alinéa a ne s'applique qu'aux agents « nommés ». Cette interprétation serait la conséquence du fait que les CDDs successifs conclus à la suite d'une période probatoire constitueraient un ensemble homogène au cours duquel le statut de l'agent serait considéré comme quasi-permanent. La requérante insiste en outre sur la distinction faite dans le Statut du personnel, à l'article 20 du Règlement sur les nominations, entre le renouvellement d'un CDD par suite d'une période probatoire (paragraphe 7) et la conclusion d'un contrat indépendant entraînant la mise en place d'une période probatoire (paragraphe 5). Elle cite en outre le mémorandum [CM\(2022\)70](#) présenté par le Secrétariat au Comité des Ministres, où il est expressément indiqué, au point 17, que « la condition de nationalité doit être remplie au moment du recrutement mais pas nécessairement pendant toute la durée de validité du contrat d'emploi ». La requérante invoque aussi l'article 6, paragraphe 5 du nouveau Statut du personnel, qui ne prévoyait pas la perte de la nationalité d'un Etat membre comme motif possible de licenciement.

27. Au titre du second motif de recours soulevé à l'encontre de la décision de ne pas renouveler son contrat, la requérante fait valoir une discrimination fondée sur la nationalité et sa situation

contractuelle. Elle prétend à ce titre que la décision de n'exclure de l'Organisation que les agents de nationalité russe et en CDDs repose sur des motifs déraisonnables. Selon la requérante, si l'objectif visé par la Secrétaire Générale était celui de ne maintenir au sein du Secrétariat que des agents avec la nationalité d'un Etat membre, les agents russes en contrat à durée indéterminée (CDI) sont également concernés. Le risque juridique élevé invoqué par la Secrétaire Générale pour ne pas exclure ces agents du Secrétariat ne constitue pas une motivation raisonnable.

28. La requérante observe en outre que les fonctions qu'elle remplissait au moment du non-renouvellement de son contrat étaient sans lien avec la Fédération de Russie, ce qui rendait d'autant moins justifié le fait de lui imposer le critère de la nationalité d'un Etat membre. Même à supposer qu'elles étaient justifiées, les mesures prises par l'Administration n'étaient pas proportionnées, au vu du déséquilibre manifeste entre la justification invoquée et les intérêts en jeu de la requérante. Considérant le faible nombre d'agents dans la même situation que la requérante, d'autres solutions avec un impact moindre pour celle-ci auraient pu être mises en place, dont notamment le congé sans traitement. La requérante fait noter à ce propos que cette solution répondait à la fois aux intérêts du service et à ses propres intérêts, puisqu'il lui aurait permis de demeurer dans l'Organisation le temps de faire les démarches nécessaires afin d'obtenir la nationalité d'un Etat membre du Conseil de l'Europe – ce que le mariage avec son compagnon lui aurait permis.

29. Au vu de ces divers arguments, la requérante estime que la décision de ne pas renouveler son contrat constitue une différence de traitement sans justification objective, et donc discriminatoire.

30. En ce qui concerne la décision de lui refuser un congé sans traitement au motif qu'un tel congé ne pourrait s'étendre au-delà de la fin de la validité du contrat d'emploi, la requérante estime que cette motivation méconnaît les dispositions de droit applicable. En tant que mère d'un jeune enfant, elle souhaitait disposer de ce congé afin de rejoindre son époux à l'étranger de sorte que les deux parents puissent l'élever ensemble. Or, non seulement le motif qui lui a été opposé méconnaît les justifications qu'elle a apportées, mais il se fonde sur une condition qui ne figure pas dans les dispositions applicables. Selon la requérante, au regard de ces dispositions, il serait suffisant en effet d'avoir le statut d'agent de l'Organisation au moment de la demande de congé sans traitement et de son octroi. La requérante ajoute que la décision en question constitue également un manquement au devoir de sollicitude de l'Organisation à son égard, pour les motifs déjà exposés (voir paragraphe 23 ci-dessus).

B. La Secrétaire Générale

31. La Secrétaire Générale rappelle à titre liminaire qu'en application des principes généraux en cause, les agents sous CDDs ne jouissent pas d'un droit au renouvellement automatique de leur contrat – celui-ci étant soumis à son appréciation discrétionnaire. Elle rappelle en outre qu'à compter de la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022 relative à la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie, le renouvellement du contrat de la requérante était devenu impossible, puisqu'elle ne remplissait plus la condition de nationalité. Pour la partie défenderesse, il s'agit là d'une condition qui a lieu de s'appliquer à la conclusion de tout nouveau contrat d'emploi avec l'Organisation, et donc également au renouvellement du contrat de la requérante.

32. La Secrétaire Générale relève que la requérante cite le point 17 du mémorandum [CM\(2022\)70](#) à mauvais escient (voir paragraphe 26 ci-dessus) : le sens de ce passage est que le contrat d'un agent qui cesse de remplir la condition de la nationalité – qu'il soit sous CDD ou CDI – demeure valide jusqu'à son échéance. En revanche, ce mémorandum n'indique pas que la condition de la nationalité n'est plus requise au moment de la conclusion de nouveaux contrats d'emploi ; il indique clairement, *a contrario*, que « [I]es contrats à durée déterminée ou les contrats temporaires ne peuvent pas, en principe, être renouvelés ou prolongés pour les agent.e.s ayant la nationalité d'un Etat qui n'est plus membre de l'Organisation ».

33. En l'absence de la condition de nationalité, les circonstances mentionnées par la requérante et qui ne sont pas contestées – telle que ses performances professionnelles, la réalisation avec succès de sa période probatoire et l'absence de lien entre ses fonctions et la Fédération de Russie – ne sont pas de nature à remettre en cause la décision contestée.

34. Quant au délai dans lequel la décision de non-renouvellement est intervenue et qui est reproché par la requérante à l'Organisation défenderesse, la Secrétaire Générale observe d'abord qu'aucun nouveau contrat n'est émis de manière automatique à la demande du service et il n'est pas inhabituel que la décision concernant le renouvellement d'un CDD intervienne peu de temps avant son expiration. Qui plus est, face à la situation inédite de l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, il était légitime que l'Organisation prenne des mesures intérimaires et suspende à ce titre le renouvellement des CDDs des agents russes. Aucune décision relative au renouvellement des CDDs concernés ne pouvait dès lors être notifiée tant que la Secrétaire Générale n'avait pas défini son approche sur la situation contractuelle des agents de nationalité russe – ce qui n'advint que le 20 avril 2022 (voir paragraphe 10 ci-dessus).

35. Au vu de ces circonstances, la Secrétaire Générale défend le délai dans lequel la requérante a été informée (dès le 20 avril 2022 par le biais de l'annonce parue sur intranet, puis lors de la réunion avec les représentants de la DRH du 2 mai 2022), puis notifiée (le 12 mai 2022) du non-renouvellement de son contrat, comme étant tout à fait raisonnable. La Secrétaire Générale précise que la requérante a bénéficié d'une compensation pour le préavis non effectué et a perçu à ce titre une somme correspondant à sa rémunération pour la durée de deux mois à compter de la date du préavis. La requérante a par ailleurs disposé d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions pour restituer son titre de séjour – délai dont elle n'a pas demandé la prolongation au moment des faits.

36. Pour toutes ces raisons, la Secrétaire Générale considère qu'elle a respecté son devoir d'information et de sollicitude, en s'assurant que tous les intérêts en jeu, y compris ceux de la requérante, soient pris en compte.

37. Concernant le prétendu caractère discriminatoire de la décision contestée, la Secrétaire Générale observe qu'il n'était ni déraisonnable ni discriminatoire de ne pas renouveler les contrats à durée déterminée des agents qui, tout comme la requérante, n'avaient que la seule nationalité russe. D'une part, ces agents ne peuvent être assimilés aux agents russes ayant par ailleurs la nationalité d'un autre Etat membre car ces derniers continuent de satisfaire à la condition de la nationalité requise par l'article 14, alinéa a du Statut du personnel. D'autre part,

de tels agents ne peuvent être comparés aux agents russes sous contrats à durée indéterminée, puisque ces contrats ne sont pas, par nature, soumis à une procédure de renouvellement.

38. Quant à la demande de la requérante visant l'annulation du refus du congé sans traitement, la Secrétaire Générale fait observer que seuls les agents sous contrat en cours de validité peuvent être placés en congé sans traitement. En soutien à sa position, elle cite l'intitulé du Titre IV du Statut du personnel (« Droits des agents ») dont fait partie l'article 45 relatif au congé, ainsi que le libellé de l'article 45, paragraphe 4 du Règlement sur le congé sans traitement, qui se réfère aux « agents » en tant que bénéficiaire d'un tel congé. Ainsi, pour pouvoir bénéficier du congé demandé, il aurait fallu que la requérante reste agente jusqu'au 1^{er} septembre 2024 et que son CDD soit renouvelé pour toute la durée du congé, alors que cela était impossible. Ceci a été expliqué à la requérante et cette motivation était tout à fait valide, sans qu'il ne puisse lui être reproché de ne pas avoir motivé la décision contestée au regard des justifications apportées par la requérante concernant sa situation personnelle.

II. L'APPRECIATION DU TRIBUNAL

A. Le non-renouvellement de contrat

39. Au titre de sa première demande, la requérante conteste la décision de ne pas renouveler son contrat, aux motifs que la raison donnée pour le non-renouvellement ne serait pas valable, que les circonstances de son cas justifiaient son espérance légitime d'un renouvellement et que la décision constitue un manquement de la part de l'Organisation à son devoir de sollicitude.

40. En l'espèce, la requérante ne conteste pas la nature de son contrat à durée déterminée lequel, ainsi que le Tribunal l'a rappelé à maintes reprises (Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE), recours n^{os} 469/2010 et 473/2011, [sentence du 20 avril 2012](#), *Seda Pumpyanskaya (II) et (III) c/ Secrétaire Général*, paragraphe 57, et recours n^{os} 587 et 588/2018, [sentence du 9 octobre 2018](#), *Jannick Devaux (II) et (III) c/ Secrétaire Général*, paragraphe 109) ne confère aucun droit à prétendre à un renouvellement. Le Tribunal constate à ce sujet qu'en l'espèce, les conditions d'engagement de la requérante précisaient sans équivoque que son contrat prendrait fin à sa date d'échéance, conformément à la disposition de droit applicable.

41. Une décision de non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée est en effet de nature discrétionnaire et n'est soumise qu'à un contrôle restreint du juge. Elle ne sera annulée que si elle a été prise par un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées (voir dans ce sens TACE, recours n^o 226/1996, [sentence du 24 avril 1997](#), *Daniel Zimmermann c/ Secrétaire Général*, paragraphe 37 ; Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), [jugement n^o 2040](#), considérant 5 ; et [jugement n^o 3858](#) du TAOIT, considérant 12).

42. Même si une organisation internationale n'est généralement pas tenue de prolonger un contrat de durée déterminée, elle est tenue d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de renouveler un contrat et de prendre une décision en conséquence. Bien qu'une telle décision

relève du pouvoir d'appréciation, elle ne saurait être arbitraire ou irrationnelle ; elle doit reposer sur une bonne raison et être notifiée dans un délai raisonnable (voir TAOIT : [jugement n° 1128](#), considérant 2 ; [jugement n° 1154](#), considérant 4 ; [jugement n° 1983](#), considérant 6 ; [jugement n° 2406](#), considérant 14 ; [jugement n° 3353](#), considérant 15 ; [jugement n° 3582](#), considérant 9 ; [jugement n° 3586](#), considérant 10 ; [jugement n° 3626](#), considérant 12, et [jugement n° 3769](#), considérant 7).

43. Le Tribunal note qu'en l'espèce la raison invoquée par la défenderesse à l'appui de la décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante est le fait que, à compter de la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022 relative à la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie, le renouvellement était rendu impossible puisque la requérante ne remplissait plus la condition de nationalité définie à l'article 14 alinéa a du Statut du personnel.

44. Le point litigieux consistant à savoir si le respect de la condition de nationalité ne s'applique – comme le prétend la requérante – qu'à la conclusion du premier contrat d'emploi au moment de la nomination des agents par suite d'une procédure de recrutement, ou alors si – comme le prétend la Secrétaire Générale –, cette condition reste essentielle pour la conclusion de tout ultérieur contrat d'emploi avec l'Organisation, a déjà été tranché par ce Tribunal.

45. Dans sa sentence relative aux recours n^{os} 722-731-732-733/2022, *Olga Orekhova et autres c/ Secrétaire Générale*, le Tribunal a en effet estimé qu'il était légitime d'imposer le critère de la nationalité comme condition pour le renouvellement d'un contrat à durée déterminée, dans une situation où les agents concernés, tout comme la requérante, remplissaient la condition de la nationalité au moment de leur première nomination mais ne la remplissaient plus au moment du renouvellement de leur contrat à la fin de leur période probatoire (voir paragraphes 56 à 61 de ladite sentence). Dans cette affaire, le Tribunal a considéré qu'au regard des normes applicables et des principes d'interprétation des textes règlementaires, « le critère de nationalité doit être considéré comme une condition inhérente à l'objet même du contrat à durée déterminée » et que ce critère « tend à annuler la marge d'appréciation dont dispose le Secrétaire Général en vertu de l'article 20, paragraphe 5, du Règlement des nominations ».

46. Dans la présente affaire, la requérante n'apporte aucun argument de nature à remettre en cause la validité de cette conclusion ni son applicabilité au cas d'espèce. La requérante cite par mégarde le point 17 du mémorandum [CM\(2022\)70](#) de la Secrétaire Générale du 15 mars 2022 puisque le passage du point 17 qui la concerne indique sans ambiguïté que les contrats à durée déterminée ne peuvent pas, en principe, être renouvelés ou prolongés pour les agents n'ayant pas/plus la nationalité d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. De même, l'argument de la requérante tiré du libellé de l'article 6, paragraphe 5 du nouveau Statut du personnel, consistant à dire que la perte de la nationalité d'un Etat membre ne figure pas parmi les causes possibles de cessation des fonctions d'un agent confirmé dans son emploi, est sans incidence dans le cas d'espèce. Indépendamment du fait que cette disposition a entre-temps été amendée et prévoit désormais de manière expresse la possibilité pour la Secrétaire Générale de mettre fin à l'engagement d'un agent confirmé dans son emploi si l'Etat dont l'intéressé a la nationalité cesse d'être membre de l'Organisation, il n'est pas question ici d'interruption du contrat de la requérante, mais de son non-renouvellement – les deux cas de figure n'étant pas assimilables et étant régis par des dispositions diverses.

47. Il s'ensuit que la conclusion qui s'impose dans le présent recours est la même qui a été retenue dans la sentence précitée du Tribunal dans l'affaire Orekhova et autres c/ Secrétaire Générale : non seulement la Secrétaire Générale était en droit d'imposer le critère de nationalité à la requérante, mais l'absence de cette condition ne lui laissait d'autre choix que de refuser de renouveler son contrat. En conséquence, il ne saurait être reproché à la Secrétaire Générale d'avoir fondé sa décision sur des motifs erronés ni sur une mauvaise interprétation des dispositions pertinentes.

48. Il en va de même concernant le prétendu caractère discriminatoire de la décision contestée. Dans le cas d'espèce comme pour les requérants dans l'affaire jugée le 29 mars 2023, la Secrétaire Générale n'a pas violé le principe de non-discrimination en réservant à la requérante un traitement différent de celui qu'elle a réservé aux agents ayant une autre nationalité et/ou étant sous un autre type de contrat, puisque leur situation n'était pas comparable. Le Tribunal se réfère à ce propos aux considérations pertinentes du jugement en question (paragraphe 64 à 67).

49. Quant au motif du recours de la requérante tiré d'une violation de l'espérance légitime de renouvellement de son contrat à durée déterminée, le Tribunal ne considère qu'aucune des circonstances de l'espèce ne sont telles qu'elles conféraient à la requérante une telle espérance.

50. S'agissant des excellentes évaluations de la requérante, qui ne sont pas contestées, le Tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante que l'espérance légitime de renouvellement d'un contrat à durée déterminée ne saurait être créée par de très bonnes, voire d'excellentes performances (Tribunal administratif des Nations Unies, n°1137, jugement du 25 juillet 2003, [White c. Secrétaire Général des Nations Unies](#), considérant VI).

51. Quant aux marques de soutien que la hiérarchie de la requérante a pu lui témoigner, la requérante ne démontre pas que celles-ci auraient constitué « des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables » susceptibles de faire naître dans son chef une confiance légitime digne de protection juridique (Cour de Justice de l'Union Européenne, arrêt du 16 juillet 2020, [ADR Center/Commission](#), C- 584/17 P, EU:C:2020:576, point 75 et jurisprudence citée). La requérante n'apporte pas non plus la preuve de l'allégation reportée dans ses écritures selon laquelle le projet de renouvellement de son contrat aurait été approuvé par le Bureau de la Secrétaire Générale. La nature des fonctions exercées par la requérante (sans lien avec la Fédération de Russie) et les modalités de financement de son emploi (par le biais d'un poste maintenu au budget) n'ont pas non plus la valeur de telles « assurances précises, inconditionnelles et concordantes ».

52. De même, le fait que la Commission des nominations ait recommandé la nomination définitive de la requérante et que l'avis de la Commission ait été transmis à la DRH ne sauraient être assimilés à des déclarations pouvant engager l'Organisation sur le plan juridique (TACE, recours n°s 469/2010 et 473/2011, [sentence du 20 avril 2012, Seda Pumpyanskaya \(II\) et \(III\) c/ Secrétaire Général](#), paragraphe 59). Certes, ces faits pouvaient faire naître l'espoir de la requérante que la procédure de renouvellement de son contrat aboutisse ; pour autant, à aucun moment, elle ne pouvait considérer qu'une promesse dans ce sens lui avait été faite par l'Organisation.

53. En tout état de cause, le motif du recours tiré d'une violation de l'espérance légitime est voué à l'échec dès lors qu'il se heurte à une règle de l'Organisation (voir *mutatis mutandis*, TAOIT, [jugement n° 3776](#), considérant 11). La requérante ne pouvait légitimement espérer voir son contrat renouvelé au-delà du 1^{er} juin 2022, alors qu'à cette date, elle ne remplissait désormais plus une des conditions d'éligibilité à l'emploi imposées par l'article 14, alinéa a du Statut du personnel.

54. Concernant le motif du recours tiré d'une violation du devoir de sollicitude, le Tribunal observe que dès le 25 février 2022, dans une note distribuée au Comité des Ministres que la requérante cite dans ses écritures, il était fait mention du fait que les CDDs des agents ayant la nationalité d'un Etat qui cesserait d'être membre de l'Organisation ne seraient, en principe, ni renouvelés ni prolongés.

55. Il apparaît donc de toute évidence, qu'avant même que la Commission des nominations ne se prononce sur le dossier de la requérante le 28 février 2022, la question générale du sort des contrats des agents en CDDs ayant la nationalité russe se posait. Cette question n'a été tranchée de manière définitive que le 20 avril 2022, lors de la diffusion auprès du Comité des Ministres et du personnel du Conseil de l'Europe du document d'information de la Secrétaire Générale [SG/Inf\(2022\)17](#). De l'avis du Tribunal, tant que la Secrétaire Générale n'avait pas défini son approche à l'égard de l'ensemble des agents se retrouvant dans la même situation que la requérante, il était raisonnable et conforme aux principes de bonne gestion administrative que la Secrétaire Générale s'abstienne de prendre une décision concernant le renouvellement du contrat de la requérante.

56. Reste à savoir si, cela étant, pendant le laps de temps écoulé jusqu'au jour de la notification à la requérante de la décision contestée, en date du 12 mai 2022, l'Administration aurait tenu un comportement qui constitue une violation de son devoir de sollicitude, ainsi que le prétend la requérante. Plus particulièrement, la requérante se plaint de ce qu'elle n'aurait pas été tenue informée des suites données à la recommandation de la Commission de nominations et que l'information concernant le non-renouvellement de son contrat lui serait parvenue tardivement.

57. Le Tribunal rappelle à cet égard qu'il résulte du principe général de bonne foi et du devoir de sollicitude qui y est lié que les organisations internationales doivent avoir pour leurs fonctionnaires les égards nécessaires afin que leur soient évités des dommages inutiles ; il appartient ainsi à l'employeur d'informer à temps le fonctionnaire de toute mesure susceptible de porter atteinte à ses droits ou de léser ses intérêts légitimes (TACE, recours n^{os} 587 et 588/2018, [sentence du 9 octobre 2018](#), *Jannick Devaux (II) et (III) c/ Secrétaire Général*, paragraphe 108 et jurisprudence citée).

58. En l'espèce, le Tribunal constate que le processus au cours duquel la Secrétaire Générale est parvenue à établir sa ligne de conduite par rapport aux agents en CDDs ayant la nationalité russe s'est déroulé en toute transparence. La requérante a été en position de pouvoir en suivre les différentes étapes, comme en témoigne la connaissance dont elle fait état dans ses écritures des différents documents d'information diffusés au moment des faits sur la question. Le Tribunal ne voit pas en quoi cette information n'aurait pas été suffisante et/ou aurait pu être plus complète en ce qui concerne la situation de la requérante, tant que la Secrétaire Générale n'avait pas annoncé sa décision aux Délégués le 20 avril 2022. Le Tribunal ne voit pas non plus en quoi les échanges

individuels que la requérante a pu entre-temps avoir avec la DRH et sa hiérarchie auraient été en contradiction avec les informations générales dont elle disposait.

59. Le Tribunal relève par ailleurs qu'indépendamment de la situation inédite à laquelle le Conseil de l'Europe a dû faire face du fait de la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie, il n'existe aucune règle qui impose à l'Administration des délais spécifiques dans lesquels le renouvellement d'un contrat doit avoir lieu et être communiqué à l'agent intéressé. Enfin et surtout, le Tribunal retient que, même à supposer que la procédure de renouvellement du contrat aurait pu être menée plus rapidement pendant les deux mois écoulés entre le 28 février 2022 et le 20 avril 2022, la requérante aurait de toute façon été dans l'incapacité de satisfaire le critère de la nationalité requis pour tout renouvellement à la date de sa prise d'effet le 1^{er} juin 2022.

60. S'il est vrai que la requérante n'a été notifiée du non-renouvellement de son contrat que le 12 mai 2022, sans le respect du délai requis de deux mois, il n'en reste pas moins qu'elle a bénéficié d'une somme compensant le préavis non effectué et a reçu à ce titre une somme forfaitaire afin de compléter sa rémunération pour la durée de deux mois à compter de la date du préavis.

61. De tout ce qui précède, il ressort que la Secrétaire Générale n'a pas manqué à son devoir d'information et de sollicitude, ni à l'obligation de respecter la dignité de la requérante et d'éviter de lui causer un tort inutile et/ou excessif.

B. Le refus du congé sans traitement

62. Afin d'examiner la seconde demande de la requérante tendant à l'annulation du refus du congé demandé, le Tribunal se doit de rappeler le cadre règlementaire applicable.

63. Aux termes de l'article 45 du Statut du personnel, les congés relèvent d'un droit prévu au contrat de l'agent. Ils présupposent un lien de service entre l'agent et l'Organisation et représentent l'une des diverses possibles situations juridiques qu'un agent peut détenir vis-à-vis de son emploi. Eu égard au cadre règlementaire applicable au Conseil de l'Europe, le Tribunal constate que les congés n'ont pas d'incidence sur la durée du contrat, laquelle reste soumise à ses propres règles, selon, notamment, l'article 23 du Statut du personnel. Ces règles se distinguent des règles applicables aux congés, y inclus les dispositions applicables au congé sans traitement, à savoir l'Annexe VII du Statut du personnel portant Règlement sur le congé sans traitement.

64. Ainsi, le placement en congé d'un agent n'est envisageable que pour autant que cet agent continue à bénéficier d'une relation d'emploi avec l'Organisation. La cessation d'une telle relation entraîne foncièrement la fin du congé – la durée du congé ne pouvant dépasser ou influencer de quelque manière que ce soit sur la durée de l'emploi (voir *mutatis mutandis* TAOIT, [jugement n° 157](#), considérant 1).

65. En l'espèce, le contrat de la requérante venait à échéance le 31 mai 2022. Pour pouvoir lui accorder un congé sans traitement jusqu'au 1^{er} septembre 2024, il aurait fallu qu'elle reste agente pendant toute la période concernée, ce qui aurait impliqué de lui renouveler son contrat à compter du 1^{er} juin 2022 et pour toute la durée du congé demandé. Face à l'impossibilité de renouveler le contrat de la requérante, tout congé qui aurait pu lui être accordé en réponse à sa demande du 29 avril 2022 aurait en tout état de cause pris fin le 31 mai 2022.

66. Il s'ensuit que la décision de la Secrétaire Générale de refuser le congé sans traitement de la requérante n'a pas méconnu le cadre réglementaire applicable et qu'en fondant cette décision sur l'impossibilité d'accorder un congé pour une période dépassant la date d'échéance du contrat de la requérante, la Secrétaire Générale a pleinement respecté son obligation de motivation.

67. En conclusion, le recours est non fondé et doit être rejeté.

68. S'agissant des conclusions indemnitaires présentées par la requérante, le Tribunal rappelle que lorsque le préjudice dont une partie requérante se prévaut trouve son origine dans l'adoption d'une décision faisant l'objet de conclusions en annulation, comme c'est le cas en l'espèce, le rejet des conclusions en annulation entraîne, par principe, le rejet des conclusions indemnitaires, ces dernières leur étant étroitement liées.

69. En l'espèce, les conclusions en annulation développées par la requérante ayant été rejetées dans leur ensemble, il y a lieu par conséquent de rejeter les conclusions indemnitaires, ainsi que toutes les demandes formulées par la partie requérante au titre de son recours dans leur ensemble.

III. CONCLUSION

Par ces motifs,

Le Tribunal administratif :

- Déclare le recours non fondé et le rejette ;
- Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Adoptée par le Tribunal le 6 juin 2023, et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 12 juin 2023, le texte français faisant foi.

Greffière du
Tribunal administratif

Présidente du
Tribunal administratif

Christina OLSEN

Nina VAJIĆ