

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

## ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

**Recours N° 591/2018 (Michel BRECHENMACHER  
c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe)**

Le Tribunal Administratif, composé de :

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

Assisté(e)s de :

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

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

### **PROCEDURE**

1. Le requérant, M. Michel Brechenmacher, a introduit son recours le 10 juillet 2018. Le 13 juillet 2018, ce recours a été enregistré sous le N° 591/2018.
2. Le 13 août 2018, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations quant au bien-fondé du recours.
3. Le 26 octobre 2018, le requérant a soumis un mémoire en réplique.
4. L'audience publique a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif, à Strasbourg, le 23 novembre 2018. Le requérant était représenté par M<sup>e</sup> Grégory Thuan Dit Dieudonné, avocat à Strasbourg, assisté de Mme Clémence Minet, juriste, tandis que le Secrétaire Général était représenté par M. Jörg Polakiewicz, Jurisconsulte, Directeur du Conseil Juridique et du droit international public, assisté de Mme Sania Ivedi et de M. Kevin Brown, tous deux administrateurs au Service du Conseil juridique.

## **EN FAIT**

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

5. Le requérant était un agent avec un contrat à durée indéterminée du Conseil de l'Europe qui a été révoqué de l'Organisation. Il conteste cette mesure disciplinaire.

6. Lors des faits qui sont à l'origine de sa révocation, le requérant avait le grade C5 et travaillait en tant que chef d'équipe de sécurité incendie.

7. Par son travail, le requérant était amené à encadrer une équipe d'employés d'un prestataire extérieur du service.

#### **A. L'antécédent et la première procédure disciplinaire**

8. En octobre 2013, des allégations de harcèlement sexuel furent portées à l'encontre du requérant par une employée du prestataire extérieur et membre de son équipe.

9. A l'issue de la procédure disciplinaire dont il fit l'objet, le 5 février 2014 le requérant se vit infliger un blâme pour avoir enfreint ses obligations en vertu de l'article 25 du Statut du Personnel.

10. L'employée du prestataire extérieur ayant également porté plainte pour agression sexuelle contre le requérant auprès des autorités françaises, l'enquête pénale qui s'ensuivit conclut que l'infraction alléguée était « insuffisamment caractérisée » et la plainte fut classée sans suite en mai 2014.

#### **B. Les faits à l'origine du présent recours**

11. Le 11 juin 2015, une soirée fut organisée entre une douzaine de collègues dans un restaurant à l'extérieur des locaux de l'Organisation. En cette circonstance, les convives enregistrèrent une vidéo qui les montrait posant pour une photo. Le requérant était derrière une employée du prestataire extérieur qui faisait partie de son équipe.

12. Le 16 juillet 2015, cette employée se plaignit auprès de son manager de comportements inappropriés du requérant constitutifs de harcèlement sexuel à son égard.

Elle relata différents types de comportements indésirables qu'elle aurait subis de façon répétée sur le lieu de travail et des contacts physiques à connotation sexuelle du requérant. Elle relata également un incident qui s'était déroulé pendant la soirée du 11 juin 2015. Selon elle, au cours de cette soirée à l'occasion de la prise de photo précitée, le requérant aurait soudainement mis sa main sur son pubis, geste délibéré et appuyé, imposé par surprise, qui l'aurait laissée sous le choc et incapable de réagir immédiatement. Dans sa plainte à son manager, l'employée du prestataire extérieur demanda que des mesures fussent prises afin que ce comportement cesse.

### **C. La deuxième procédure disciplinaire**

13. Ces faits ayant été portés à la connaissance de l'Organisation, celle-ci ouvrit une enquête interne en application de l'Instruction du Secrétaire Général n° 51 du 10 juin 2006 sur les enquêtes internes.

14. A l'issue de l'enquête, le 13 décembre 2015, l'enquêteur arriva à la conclusion que le requérant avait agi en violation aussi bien de l'article 1 de l'Arrêté n° 1292 du 3 septembre 2010 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe, que de son obligation de loyauté envers l'Organisation telle que définie dans l'article 25, paragraphe 1, du Statut du Personnel.

15. L'enquêteur recommanda qu'une procédure disciplinaire fût engagée contre le requérant.

16. Le 23 février 2016, la Secrétaire Générale Adjointe saisit le Conseil de discipline.

17. Le 20 mai 2016, le Conseil de discipline rendit son avis. Il arriva à la conclusion que, selon son appréciation de l'affaire, les faits imputés au requérant ne constituaient pas un manquement aux obligations lui incombant en vertu du Statut du Personnel et de toute autre réglementation applicable, qui exigeait qu'une sanction disciplinaire lui fût infligée.

18. Le Conseil de discipline reconnut toutefois, au vu du contexte et des accusations répétées de comportement inapproprié portées contre le requérant par le passé, que le comportement de celui-ci au travail, en particulier envers les collègues de sexe féminin, posait problème. Le Conseil de discipline ajouta qu'il incombait à l'Administration de fournir au requérant le soutien nécessaire pour venir à bout des problèmes qu'il rencontrait dans ses relations avec ses collègues femmes. Il recommanda que le requérant fût invité à reconnaître le tort qu'il avait causé à l'employée du prestataire extérieur et qu'il s'en excusât auprès d'elle.

19. Par un mémorandum du 17 juin 2016, la Secrétaire Générale Adjointe informa le requérant qu'elle avait décidé, eu égard aux conclusions du Conseil de discipline, de ne pas recourir aux sanctions disciplinaires prévues à l'article 54 du Statut du Personnel.

20. Prenant en compte les recommandations du Conseil de discipline, elle informa le requérant qu'elle donnait instruction à ses supérieurs hiérarchiques de dresser, en coopération avec la Direction des Ressources humaines, une liste de mesures appropriées pour tenter de remédier à ses problèmes de comportement avec ses collègues femmes. Elle indiqua à cet égard, en réponse à une demande du requérant, qu'il ne lui paraissait pas envisageable de l'affecter à des équipes composées uniquement d'hommes ni que cela constituait la meilleure solution. Enfin, elle l'invita à présenter formellement ses excuses à l'employée du prestataire extérieur.

### **D. Les poursuites pénales des autorités françaises**

21. Entre-temps, le 24 juillet 2015, l'employée du prestataire extérieur avait déposé une plainte pénale pour harcèlement sexuel qui avait conduit à l'ouverture d'une enquête menée par la police judiciaire française.

22. Le 23 mai 2017, le Tribunal correctionnel de Strasbourg condamna le requérant pour agression sexuelle à six mois d'emprisonnement avec sursis, avec inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire, retenant uniquement le geste litigieux du 11 juin 2015. Le Tribunal condamna le requérant à payer à l'employée de la société prestataire les sommes de 4 000 euros pour préjudice moral et 1 000 euros au titre des frais. Le Tribunal correctionnel a admis qu'il n'y avait aucun témoin visuel de l'attouchement par le requérant des parties intimes de l'employée du prestataire extérieur et qu'il était malaisé d'interpréter le comportement de celle-ci sur la vidéo enregistrée. Cependant, le tribunal a eu recours à un faisceau d'indices permettant de fonder la culpabilité du requérant, comme le témoignage d'une collègue à qui elle s'est confiée moins d'une heure après les faits, le changement d'attitude de l'employée du prestataire extérieur ainsi que la clarté et la pudeur avec laquelle elle s'est exprimée lors de l'audience.

23. Le requérant n'interjeta pas appel de ce jugement qui devint définitif.

24. Des rumeurs circulant au sujet de cette condamnation, le 17 août 2017 l'Organisation en demanda une copie au greffe du Tribunal correctionnel qui la lui adressa le 23 août 2017.

### **E. La troisième procédure disciplinaire**

25. Le 16 février 2018, la Secrétaire Générale Adjointe saisit le Conseil de discipline en application de l'article 2, paragraphe 2, du Règlement sur la procédure disciplinaire (Annexe X au Statut du Personnel).

26. Ce rapport était ainsi rédigé :

« (...) la Secrétaire Générale Adjointe :

- considère que la condamnation pénale définitive [du requérant] pour agression sexuelle, au surplus commise sur la personne d'une collègue (jugement du Tribunal correctionnel de Strasbourg du 23 mai 2017), tend à démontrer que cet agent n'a pas su se conformer aux principes éthiques élémentaires d'intégrité et de respect de la dignité d'autrui et que le comportement qui lui est reproché est susceptible d'être considéré comme étant contraire aux obligations auxquelles il est tenu en tant qu'agent du Conseil de l'Europe (en particulier l'article 25 du Statut du personnel, l'Arrêté n° 1292 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe et la Charte d'éthique professionnelle du 15 juillet 2005, notamment son article II.4) ; les manquements en question sont particulièrement graves dans un secteur tel que la sécurité incendie, dans lequel l'intéressé exerce ses responsabilités, qui exige une probité exemplaire et peut l'amener à avoir des contacts physiques avec des femmes à des fins professionnelles (notamment animation et premiers secours) ;
- considère que ladite condamnation affecte négativement la réputation de l'Organisation, notamment vis-à-vis de son prestataire externe (...), fait de nature à porter un préjudice moral au Conseil ;
- considère que le fait pour [le requérant] de s'être abstenu d'informer le Conseil de l'Europe de sa condamnation, nonobstant le fait que cette affaire s'inscrivait dans un contexte professionnel, est susceptible d'être considéré comme étant contraire à son obligation de loyauté envers le Conseil de l'Europe (article 25 du Statut du personnel) ; (...).

27. Par un avis rendu le 27 avril 2018, le Conseil de discipline conclut, à la majorité, que le simple fait de la condamnation ne constituait pas un manquement aux obligations prévues par le Statut du Personnel ni par d'autre réglementation pertinente. Quant au second grief, à savoir le

défaut d'information de l'Organisation de la condamnation, le Conseil de discipline conclut à l'unanimité qu'il n'y avait pas de manquement aux obligations prévues par le Statut du Personnel ni par d'autre réglementation pertinente.

28. Le 14 mai 2018, la Secrétaire Générale Adjointe entendit le requérant.

29. Le 24 mai 2018, le Secrétaire Général entendit le requérant.

30. Le 25 mai 2018, le Secrétaire Général prononça à l'encontre du requérant la sanction disciplinaire de la révocation. La décision était ainsi motivée (traduction fournie par le Secrétaire Général) :

« (...)

ATTENDU que, nonobstant l'avis du Conseil de Discipline du 27 avril 2018, la matérialité des faits constitutifs du délit d'agression sexuelle, commis par [le requérant], leur qualification ainsi que sa culpabilité sont établis par le jugement définitif du Tribunal [de Grande Instance] [correctionnel] de Strasbourg du 23 mai 2017 ;

CONSIDERANT qu'en se comportant d'une manière qui a conduit à une telle condamnation à la suite d'une procédure pénale, [le requérant] ne s'est pas conduit de la manière requise d'un fonctionnaire international et n'a pas fait preuve de l'intégrité et du respect pour la dignité humaine que le Conseil de l'Europe exige de ses agents ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 12, paragraphe 1, du Statut du Personnel, le Secrétaire Général est tenu d'assurer l'engagement d'agents possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité ;

CONSIDERANT que l'engagement solennel aux termes de l'article 25, paragraphe 1, du Statut du Personnel, signé lors de l'entrée en fonction, lie l'agent du Conseil de l'Europe dans tous les domaines de sa vie, s'agissant d'activités professionnelles ou privées ;

CONSIDERANT qu'un agent du Conseil de l'Europe se doit non seulement de fournir les services qu'on attend de lui mais également d'avoir une conduite exemplaire, qui ne compromet pas la réputation de l'Organisation ; qu'il appartient à tout agent en particulier de respecter la législation et l'ordre public de l'Etat dans lequel le Conseil de l'Europe a son siège ou déploie son activité ;

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

CONSIDERANT que la condamnation pénale définitive pour agression sexuelle par jugement du 23 mai 2017 [...], affecte négativement la réputation de l'Organisation notamment vis-à-vis de son prestataire externe [...], fait de nature à porter un préjudice au Conseil de l'Europe ;

CONSIDERANT que cette condamnation définitive démontre que [le requérant] n'a pas su se conformer aux principes éthiques élémentaires d'intégrité et de respect de la dignité d'autrui et qu'il n'a pas été capable d'ajuster sa conduite vis-à-vis de ses collègues femmes alors que, comme relevé par le Tribunal de Grande Instance, les manquements en question s'inscrivent dans un cadre professionnel au sein duquel [le requérant] a déjà montré des problèmes importants de comportement en ce qui concerne sa conduite à l'égard des femmes ;

CONSIDERANT que les faits pénalement sanctionnés doivent être pris en considération au vu de la nature particulière des fonctions exercées par [le requérant] dans le secteur sécurité incendie, où il peut être amené à avoir des contacts physiques avec des femmes à des fins professionnelles (notamment animation et premiers secours) ;

CONSIDERANT que les faits pénalement sanctionnés sont, dès lors, incompatibles avec les fonctions exercées par [le requérant] qui exigent une probité exemplaire ;

ATTENDU que dans une déclaration politique relative au harcèlement du 28 septembre 2010, le Secrétaire Général et la Secrétaire Générale Adjointe se sont engagés à garantir un environnement de travail exempt de harcèlement sexuel et moral et à instaurer une culture de respect en référence à l'article 4 de la Charte d'éthique professionnelle. A ce titre le Secrétaire Général et la Secrétaire Générale Adjointe se sont engagés à prendre notamment des mesures appropriées contre les harceleurs identifiés, y compris des mesures disciplinaires en vertu de l'article 54 du Statut du Personnel et d'apporter une protection effective aux agents qui s'estimeraient victimes de harcèlement ;

CONSIDERANT que la conduite qui est à l'origine de la condamnation définitive [du requérant] par le jugement du 23 mai 2017 est en violation des articles 1 et 2 de l'Arrêté n° 1292 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe interdisant toute forme de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou en relation avec le travail au Conseil de l'Europe, et de l'article II. 4 de la Charte d'éthique professionnelle du 15 juillet 2005 ;

ATTENDU que, selon le paragraphe 4 de l'article 1 de l'Arrêté n° 1292, le fait que la victime de l'agression sexuelle était placée, à l'époque des faits, sous l'autorité [du requérant] est une circonstance aggravante;

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

31. Dans sa décision de révocation, le Secrétaire Général ne retint pas contre le requérant le second grief, à savoir le fait que celui-ci se serait abstenu d'informer formellement l'Organisation de sa condamnation pénale.

32. Le 6 juin 2018, le requérant saisit le Secrétaire Général d'une réclamation administrative contre la décision du 25 mai 2018 (article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel).

33. Le même jour, le requérant déposa devant le Tribunal une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution, conformément à l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel. Par une ordonnance du 20 juin 2018, la Présidente du Tribunal n'accorda pas le sursis demandé.

34. Le 6 juillet 2018, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative car il estima que celle-ci n'était pas fondée.

35. Le 13 juillet 2018, le requérant a introduit le présent recours.

## II. LE DROIT PERTINENT

36. La matière de la discipline est régie par le titre VI (Discipline) du Statut du Personnel ainsi que par l'Annexe X au Statut du Personnel (Règlement sur la procédure disciplinaire).

37. Dans ses dispositions pertinentes, le titre VI se lit ainsi :

« Article 54 – Mesures disciplinaires

1. Tout manquement aux obligations auxquelles les agents sont tenus, au titre du Statut du Personnel et des règlements, commis volontairement ou par négligence, peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et éventuellement à une sanction disciplinaire.
2. Les sanctions disciplinaires sont les suivantes :
  - a. l'avertissement par écrit ;
  - b. le blâme ;
  - c. la suspension temporaire de l'avancement d'échelon ;
  - d. l'abaissement d'échelon ;
  - e. la rétrogradation ;
  - f. la révocation.
3. Une faute ne peut donner lieu qu'à une seule sanction disciplinaire.

Article 55 – Conseil de discipline

1. Il est institué un Conseil de discipline composé d'un Président ou d'une Présidente et de quatre membres. Le secrétariat est assuré par le Président ou la Présidente.  
(...)

Article 56 – Procédure disciplinaire

1. La procédure disciplinaire est engagée par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, la personne intéressée ayant été préalablement entendue.
  2. Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale après accomplissement de la procédure disciplinaire prévue à l'annexe X au présent Statut... »
38. Les dispositions pertinentes de l'Annexe X au Statut du Personnel sont ainsi libellées :

« Article 1

Le présent Règlement, édicté en application de l'Article 56 du Statut du Personnel, a pour objet de régler la procédure disciplinaire.

Article 2

1. (...)
2. Si la faute alléguée peut entraîner l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'Article 54, paragraphe 2.c, d, e et f du Statut du Personnel, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale saisissent le Conseil de discipline par un rapport indiquant clairement les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils auraient été commis.
3. Ce rapport est transmis au Président ou à la Présidente du Conseil de discipline qui le portent à la connaissance des membres de ce Conseil et de l'agent ou de l'agente.  
(...)

Article 12

La procédure disciplinaire peut être ouverte par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, de leur propre initiative ou à la demande de la personne intéressée, sur faits nouveaux appuyés par des moyens de preuve pertinents. »

## EN DROIT

39. Le requérant demande l'annulation de la décision du Secrétaire Général du 25 mai 2018 lui infligeant la sanction disciplinaire de la révocation et la réintégration dans ses fonctions.

40. Dans ses observations en réponse à celles du Secrétaire Général, le requérant demande désormais au Tribunal de lui allouer l'intégralité des salaires non perçus depuis le 30 juin 2018 ainsi que la somme de 15 000 euros au titre du préjudice moral. Il demande aussi la somme de 3 000 euros au titre du remboursement des frais engagés pour la procédure.

41. Le Secrétaire Général invite le Tribunal à déclarer le recours mal fondé et à le rejeter. Il lui demande également de débouter le requérant de ses demandes d'indemnisation.

### I. ARGUMENTS DES PARTIES

#### A. Le requérant

42. D'après les arguments soumis par le requérant dans son mémoire en réplique, la décision litigieuse serait viciée à plusieurs titres. D'abord, il y aurait une « irrecevabilité de la décision de révocation » ; ensuite, quant au fond de la décision, la motivation de la sanction serait inappropriée et insuffisante et la sanction elle-même serait manifestement disproportionnée.

##### 1. *L'exception d'irrecevabilité de la décision de révocation*

43. Le requérant rappelle que, suite à la communication au Conseil de l'Europe du jugement définitif de sa condamnation, la Secrétaire Générale Adjointe a saisi de nouveau le Conseil de discipline afin que celui-ci se prononce sur les conséquences disciplinaires à donner à cette condamnation, dans le cadre d'une « nouvelle procédure disciplinaire, en vertu de l'article 2, paragraphe 2 du Règlement sur la procédure disciplinaire ».

44. Ainsi, sous couvert de l'ouverture d'une nouvelle procédure disciplinaire, l'Organisation a en réalité soumis au Conseil de discipline exactement les mêmes faits, privant ainsi la seconde procédure disciplinaire de fondement et se rendant alors coupable d'un détournement de la procédure disciplinaire telle que prévue par le règlement interne.

45. Le requérant rappelle que le Secrétaire Général a tenu à souligner qu'il s'agissait bien d'une nouvelle procédure disciplinaire, indépendante de la première, et qu'il ne s'agissait donc pas d'une réouverture de cette première procédure sur la base de faits nouveaux, au sens de l'article 12 du Règlement sur la procédure disciplinaire.

46. Le requérant ajoute que, à supposer même que ce jugement définitif constituait un fait nouveau, la Secrétaire Générale Adjointe aurait dû saisir le Conseil de discipline sur le fondement de l'article 12 du Règlement de la procédure disciplinaire et non de l'article 2, privant



ainsi le requérant de débattre sur le caractère, l'objet et la nature dudit « fait nouveau » et de présenter les observations nécessaires à l'exercice de ses droits de la défense.

47. En l'espèce, le Secrétaire Général n'ayant pu prendre sa décision de révocation qu'en raison de la saisine du Conseil de discipline, cette décision doit donc nécessairement être annulée, puisque l'Administration s'est positionnée sur un fondement réglementaire erroné, rendant ainsi la seconde procédure disciplinaire irrégulière ainsi que, par voie de conséquence, les actes subséquents qui en découlent.

48. En tout état de cause, la décision de révocation du requérant prise par le Secrétaire Général du 25 mai 2018 doit être annulée pour détournement de procédure, en raison du défaut de fondement ou, à tout le moins, d'une erreur de fondement de la saisine du Conseil de discipline, dans le cadre de la seconde procédure disciplinaire sur les faits litigieux.

2. *Sur le caractère inapproprié et insuffisant de la motivation de la décision de révocation du Secrétaire Général*

49. Tout d'abord, le requérant accepte que, en matière disciplinaire, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire au sein d'une organisation internationale dispose d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction à infliger et que, de ce fait, le Secrétaire Général jouit de la possibilité de s'écarter de l'avis émis par le Conseil de discipline.

Cependant, il fait remarquer que, selon la jurisprudence internationale (y compris celle du Tribunal), pour préserver les droits de l'agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, il doit y avoir une motivation « renforcée » lorsque le décideur décide d'écarter la personne mise en cause.

Le requérant vise ainsi l'exigence d'une motivation spéciale lorsque le décideur décide de ne pas suivre les recommandations du Conseil de discipline. Selon lui, cette obligation de motivation à la charge du Secrétaire Général est renforcée non seulement lorsque celui-ci décide de s'écarter de l'avis de l'organe consultatif interne mais, qui plus est, lorsqu'il décide d'imposer au salarié mis en cause la sanction administrative la plus grave qui soit.

50. Le requérant constate ensuite que, dans sa décision de révocation, le Secrétaire Général a estimé que la matérialité des faits constitutifs du délit d'agression sexuelle, leur qualification ainsi que la culpabilité du requérant étaient établies par le jugement définitif du Tribunal correctionnel du 23 mai 2017 et que ce jugement devait s'imposer à toutes les composantes du Conseil de discipline.

51. Cependant, selon le requérant, ce motif, fondé sur l'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires, appelle deux remarques.

52. En premier lieu, le Conseil de discipline du Conseil de l'Europe, en tant que formation indépendante, n'est pas lié par les jugements rendus par les juridictions internes, pas plus que ne l'est d'ailleurs le Secrétaire Général.

53. En second lieu, le requérant souligne que le non-exercice des voies de recours suite à sa condamnation en première instance, n'est pas synonyme de reconnaissance de culpabilité mais doit davantage s'interpréter comme une volonté de mettre fin le plus tôt possible à un processus judiciaire qui l'avait épuisé, usé et très affecté psychologiquement.

54. Le requérant met aussi en exergue que, travaillant comme agent permanent au sein du service de sécurité incendie du Conseil de l'Europe depuis 22 ans, et exerçant les fonctions de chef d'équipe depuis 12 ans, il a fait l'objet d'une seule procédure disciplinaire ayant abouti à un simple blâme. Dans le cadre de la présente procédure, à deux reprises, le Conseil de discipline a estimé que les faits soumis à son examen n'étaient pas susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire au regard du règlement interne, le Secrétaire Général ayant lui-même dans un premier temps confirmé cette position.

55. Le requérant maintient que, tout au long de sa carrière, il a fait l'objet d'évaluations professionnelles très positives au regard des qualités professionnelles démontrées. Dès lors, l'argument selon lequel la sanction de révocation se justifierait « au vu de la nature particulière de ses fonctions » dans la mesure où « il peut être amené à avoir des contacts physiques avec des femmes à des fins professionnelles » semble peu pertinent. De même, les supposés contacts physiques sont particulièrement théoriques car ils ne concernent que des cas de figures extrêmes et donc tout à fait hypothétiques.

56. En outre, l'argument relatif aux répercussions de la condamnation du requérant sur l'image du Conseil de l'Europe serait inopérant car le Secrétaire Général n'apporte aucun élément susceptible de démontrer que cette condamnation ait fait l'objet d'une publicité allant au-delà des employés de la société prestataire de service. Le nombre de personnes informées par cette décision est donc limité, et par conséquent les répercussions négatives sur l'image de l'Organisation le sont tout autant. Le préjudice moral grave prétendument subi par le Conseil de l'Europe n'est de surcroît étayé par aucun élément.

57. Enfin, l'Administration n'a jamais expliqué dans sa décision pour quels motifs elle considérerait que les sanctions disciplinaires moins lourdes ne pouvaient s'appliquer de manière efficace, ce qui démontre qu'elle a manqué ici à son obligation de motivation spéciale et exhaustive.

58. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la décision du Secrétaire Général de révoquer le requérant ne serait pas suffisamment motivée. Elle serait donc entachée d'illégalité et devrait être annulée.

### *3. Sur le caractère manifestement disproportionné de la sanction infligée au requérant*

59. Selon le requérant, la décision de révocation prise à son encontre apparaîtrait hors de proportion à maints égards. En lui infligeant la sanction la plus grave, le Secrétaire Général n'aurait pas respecté le principe de proportionnalité exigé en la matière au regard de la gravité de la faute commise, de l'atteinte réellement causée à la réputation du Conseil de l'Europe, de la personnalité de l'auteur et, enfin, du choix de la sanction.

60. Dès lors, le requérant développe quatre arguments visant le caractère disproportionné de la sanction au regard de la faute commise, l'atteinte effective à la réputation de l'Organisation, la personnalité du requérant et, enfin, le choix d'une sanction moins sévère.

61. Le requérant arrive à la conclusion que, dans ces circonstances, la sanction de la révocation ne pourrait être considérée comme proportionnée. De ce fait, celle-ci serait entachée d'illégalité et devrait donc être annulée.

## **B. Le Secrétaire Général**

62. A titre liminaire, le Secrétaire Général rappelle que, selon la jurisprudence constante du Tribunal en matière disciplinaire, il appartient au Secrétaire Général d'apprécier la sanction à infliger et le Tribunal ne peut substituer son appréciation à celle du Secrétaire Général. Il dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire et, surtout, il n'est pas lié par les avis du Conseil de discipline (TACE, recours N<sup>os</sup> 190, 196 et 197/1994 et N<sup>o</sup> 201/1995, sentence Lelegard c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du 29 septembre 1995, paragraphes 132, 160 et 175-176 ; recours N<sup>o</sup> 208/1995, sentence Maréchal c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du 29 mars 1996, paragraphes 61-62 ; recours N<sup>o</sup> 247/1998, sentence Rattanamasay c/ Secrétaire Général du 9 juin 1999, paragraphe 39 ; recours N<sup>o</sup> 248/1998, sentence X. c/ Secrétaire Général du 20 mai 1999, paragraphe 36).

63. Le Secrétaire Général ajoute que, bien entendu, ce pouvoir discrétionnaire s'exerce dans la légalité, et c'est sous cet angle que sa décision est soumise au contrôle du Tribunal. Sans être juge de l'opportunité des sanctions disciplinaires, le Tribunal a donc la possibilité de contrôler si la sanction est adéquate et de censurer les sanctions disproportionnées. A cet égard, il rappelle que, selon la jurisprudence, il existe une erreur de droit si la mesure disciplinaire est « hors de toutes proportions par rapport aux conditions objectives et subjectives dans lesquelles les faits reprochés ont été commis » (TACE, sentence Lelegard précitée, paragraphes 177 et 178 ; recours N<sup>os</sup> 187 et 193/1994, Roose c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du 29 septembre 1995, paragraphes 125 et 126).

64. En ce qui concerne le présent recours, le Secrétaire Général affirme que, en infligeant la sanction de révocation, il a tenu compte tant de la nature des faits reprochés au requérant que de son comportement. Ce faisant, il n'a pas excédé sa marge d'appréciation.

65. Quant aux faits, il note qu'il s'est fondé sur la circonstance que, malgré l'appréciation portée par le Conseil de discipline dans son avis du 27 avril 2018, la matérialité des faits constitutifs du délit d'agression sexuelle commis par le requérant, leur qualification ainsi que sa culpabilité, avaient été établies par le jugement définitif du Tribunal correctionnel de Strasbourg du 23 mai 2017.

66. Or, en vertu de l'autorité de la chose jugée attachée à cette décision judiciaire définitive, celle-ci est considérée comme l'expression de la vérité, principe exprimé par l'adage *res judicata pro veritate habetur* (la chose jugée est tenue pour vérité).

67. Pour s'écarter de l'avis du Conseil de discipline, le Secrétaire Général a estimé que le Conseil de discipline n'était pas fondé à considérer que la culpabilité, ainsi que la matérialité des faits qui étaient imputées au requérant dans ce jugement, n'étaient pas suffisamment prouvées et que ce jugement ne s'imposait pas à lui.

68. L'autorité de la chose jugée interdit de remettre en cause un jugement, en dehors des voies de recours prévues à cet effet. Cela signifie que l'existence de l'infraction qui est imputée au requérant, sa qualification et sa culpabilité s'imposent à tous, y compris au Conseil de l'Europe.

69. Le rapport de saisine du Conseil de discipline du 16 février 2018 indiquait bien que les manquements reprochés au requérant étaient fondés sur sa condamnation pénale définitive. La seconde procédure disciplinaire constituait une nouvelle procédure disciplinaire – et non une réouverture de la première procédure disciplinaire – dans laquelle le Conseil de discipline était appelé à se prononcer sur les manquements reprochés au requérant du fait de sa condamnation pénale. Or, le Conseil de discipline n'a pas tenu compte des motifs pour lesquels il était saisi dans le cadre de cette seconde procédure disciplinaire et, au contraire, s'est contenté de se référer à l'appréciation qu'il avait portée sur les mêmes faits dans le cadre de la première procédure disciplinaire, sans accorder d'autorité au jugement du Tribunal correctionnel.

70. Au vu de ces éléments, le Secrétaire Général affirme qu'il était parfaitement fondé à s'écarter de l'Avis émis par le Conseil de discipline dans le cadre de la seconde procédure disciplinaire et à considérer que la condamnation pénale du requérant justifiait des conséquences disciplinaires.

71. Ce faisant, il a motivé sa décision de manière exhaustive, énonçant les raisons pour lesquelles la sanction de révocation était justifiée dans le cas du requérant.

72. Le Secrétaire Général s'est notamment fondé sur les articles 12 et 25 du Statut du Personnel.

73. Au sujet de la motivation de sa décision de révocation, le Secrétaire Général affirme qu'il a considéré qu'au vu des faits pour lesquels le requérant avait été reconnu coupable pénalement, il ne s'était pas conduit de la manière requise de la part d'un fonctionnaire international et n'avait pas fait preuve de l'intégrité et du respect pour la dignité humaine que le Conseil de l'Europe exige de ses agents. Pour lui, la condamnation pénale montrait que le requérant n'avait pas su se conformer aux principes éthiques élémentaires d'intégrité et de respect de la dignité d'autrui et qu'il n'avait pas été capable d'ajuster sa conduite vis-à-vis de ses collègues femmes alors que, comme relevé par le Tribunal correctionnel, les manquements en question s'inscrivaient dans un cadre professionnel au sein duquel il avait déjà montré, par le passé, des problèmes importants de comportement en ce qui concerne sa conduite à l'égard des femmes.

74. Le Secrétaire Général a ensuite considéré que les faits pénalement sanctionnés devaient être pris en considération au vu de la nature particulière des fonctions exercées par le requérant en tant que chef d'équipe de sécurité incendie, où il pouvait être amené à avoir des contacts

physiques avec des femmes à des fins professionnelles (notamment en cas de réanimation et de premiers secours).

75. Les faits ayant justifié la condamnation pénale du requérant étaient, dès lors, considérés comme incompatibles avec l'exercice de ses fonctions, lesquelles exigent une probité exemplaire et une confiance absolue dans l'action de l'agent exerçant de telles fonctions.

76. Le Secrétaire Général a également considéré que la condamnation du requérant pour agression sexuelle avait affecté négativement la réputation de l'Organisation, notamment vis-à-vis de son prestataire extérieur, fait de nature à porter un préjudice au Conseil de l'Europe.

77. Le Secrétaire Général était convaincu que la condamnation pénale définitive du requérant était de nature à porter un préjudice grave au Conseil de l'Europe au sens de l'article 25 du Statut du Personnel.

78. Le Secrétaire Général a enfin considéré que les faits à l'origine de la condamnation du requérant étaient en violation des articles 1 et 2 de l'Arrêté n° 1292 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe interdisant toute forme de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou en relation avec le travail au Conseil de l'Europe ainsi que de l'article II. 4 de la Charte d'éthique professionnelle du 15 juillet 2005. Par ailleurs, le fait que la victime de l'agression sexuelle était placée, à l'époque des faits, sous l'autorité du requérant constituait une circonstance aggravante.

79. Les considérations qui précèdent ont été amplement exposées dans la décision de révocation que le Secrétaire Général a prise à l'égard du requérant. Celle-ci apparaît donc pleinement motivée et révèle que le choix de la sanction disciplinaire infligée était suffisamment justifié. Le Secrétaire Général n'a donc pas excédé son pouvoir d'appréciation.

80. En ce qui concerne la question de la conformité de la décision de révocation à la réglementation interne, le Secrétaire Général constate que le requérant n'explique pas son allégation selon laquelle le Secrétaire Général l'aurait sanctionné pour des faits qui ne relevaient pas du cadre établi dans le rapport de saisine du Conseil de discipline.

81. Force est de constater que le rapport de saisine du Conseil de discipline se fondait sur la condamnation pénale du requérant découlant du jugement du Tribunal correctionnel de Strasbourg du 23 mai 2017. C'est bien en raison de cette condamnation pénale que le requérant a été sanctionné disciplinairement. Les termes de la décision de révocation sont très clairs sur ce point.

82. Par conséquent, le Secrétaire Général arrive à la conclusion que la décision du 25 mai 2018 par laquelle il a infligé la sanction disciplinaire de la révocation ne serait entachée d'aucune illégalité.

## II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

83. Le Tribunal rappelle que l'obligation de motiver toute décision faisant grief vise à fournir à l'agent concerné une indication suffisante lui permettant de savoir si cette décision est bien fondée ou si elle est entachée d'un vice lui permettant d'en contester la légalité.

84. En matière disciplinaire, la question de savoir si la motivation de la décision imposant une sanction à un agent satisfait aux exigences précitées doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais également de son contexte. A cet égard, le Tribunal rappelle que si la sanction infligée à l'agent est finalement plus sévère que celle suggérée par le Conseil de discipline, la décision de l'autorité doit préciser de façon circonstanciée les motifs qui l'ont conduite à s'écarter de l'avis émis par le Conseil de discipline.

85. En l'espèce, il y a lieu d'observer que le Conseil de discipline n'a proposé aucune sanction à l'encontre du requérant mais que, dans la décision attaquée du 25 mai 2018, le Secrétaire Général a décidé d'imposer la sanction la plus lourde prévue par l'article 54, paragraphe 2, du Titre VI du Statut du Personnel, à savoir la révocation. Dans ces conditions, le Secrétaire Général devait préciser de façon détaillée les motifs justifiant sa décision.

86. Or, force est de constater, en premier lieu, que le Secrétaire Général n'a pas expliqué pourquoi il estimait nécessaire de sanctionner le requérant alors que le Conseil de discipline n'avait recommandé aucune sanction disciplinaire à son égard.

87. Une telle obligation de motivation pèse d'autant plus dans le chef de la partie défenderesse que celle-ci a non seulement appliqué une des sanctions prévues par l'article 54, paragraphe 2, du Titre VI du Statut du Personnel mais la sanction la plus lourde, à savoir la révocation de l'agent concerné. Une telle décision ayant des conséquences lourdes et irrémédiables dans le chef de l'agent exigeait une motivation détaillée et renforcée de la part du Secrétaire Général, ce qui fait défaut en l'espèce.

88. En effet, dans la décision attaquée, le Secrétaire Général se limite à rappeler que la condamnation pénale définitive pour agression sexuelle par le jugement du 23 mai 2017 du Tribunal correctionnel affecte négativement la réputation de l'Organisation notamment vis-à-vis de son prestataire extérieur, fait qui est de nature à causer un préjudice au Conseil de l'Europe.

89. De tels motifs dans le contexte de l'espèce ne répondent dès lors pas aux exigences d'une motivation circonstanciée et renforcée pour justifier la raison pour laquelle une sanction disciplinaire, et en l'occurrence la plus lourde, devait s'appliquer et ce malgré l'avis opposé du Conseil de discipline.

90. En second lieu, le Tribunal constate qu'il appartient à la partie défenderesse de décider, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, si les faits étaient constitutifs d'un manquement du requérant à ses obligations au sens de l'article 54, paragraphe 1, du Titre VI du Statut du Personnel et, dans l'affirmative, de lui infliger la sanction proportionnée à la faute commise.

91. A cet égard et pour apprécier si la sanction disciplinaire infligée était proportionnée à la gravité des faits établis, la partie défenderesse devait tenir compte d'un ensemble de considérations, en ce compris des circonstances pouvant atténuer ou aggraver le comportement de l'agent, pour déterminer la gravité de la faute commise et décider de la sanction disciplinaire la plus appropriée.

92. Or, la décision attaquée ne comporte aucun élément pouvant justifier que la sanction la plus lourde était la sanction la plus appropriée. L'obligation de motivation renforcée dans la décision attaquée s'imposait davantage en l'espèce compte tenu de l'ancienneté de l'agent au sein de l'Organisation.

93. A cet égard, le Tribunal considère qu'il y a lieu d'écarter l'argument développé lors de l'audience par le Secrétaire Général selon lequel l'examen au cas par cas de la sanction la plus appropriée relèverait du « formalisme ».

94. L'application de la sanction disciplinaire la plus lourde imposait à la partie défenderesse l'obligation de motiver à suffisance de droit, et de manière circonstanciée, les raisons pour lesquelles les faits allégués justifiaient uniquement d'infliger la sanction de révocation et non pas une des autres sanctions prévues par l'article 54, paragraphe 2 du Titre VI du Statut du Personnel. Une condamnation pénale avec sursis constituait certes un élément à prendre en considération par la partie défenderesse dans le cadre de l'adoption d'une mesure disciplinaire ; cependant, dans ce contexte, la décision portant sanction devait expliquer les raisons pour lesquelles la sanction la plus lourde était la seule sanction la plus appropriée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

95. Dès lors, l'absence d'une motivation adéquate ne permet pas au Tribunal d'exercer le contrôle nécessaire qui est le sien pour apprécier si la sanction de la révocation était proportionnée aux faits reprochés au requérant.

96. Le Tribunal ne sous-estime pas l'importance de la lutte contre le harcèlement, surtout lorsqu'il s'agit d'un harcèlement sexuel pratiqué à l'encontre d'une personne subordonnée et de surcroît en situation de faiblesse professionnelle. Toutefois, comme l'a déjà rappelé la Présidente du Tribunal dans son ordonnance du 20 juin 2018 (paragraphe 33 ci-dessus), cette lutte doit toujours s'exercer dans le respect des règles.

97. Etant arrivé à la conclusion que la décision du 25 mai 2018 doit être annulée, le Tribunal n'estime pas nécessaire d'examiner les autres moyens et arguments avancés par le requérant dans le cadre du présent recours.

### III. SUR LES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE LA PROCEDURE

98. Le requérant demande à titre de préjudice matériel de percevoir une somme égale au salaire qu'il n'a pas perçu à compter de la révocation. Il demande également une somme de 15 000 euros au titre du préjudice moral. Il réclame enfin la somme de 3 000 euros au titre du remboursement des frais engagés par la procédure.

99. Le Secrétaire Général demande au Tribunal de débouter le requérant de ses demandes d'indemnisation.

100. Le Tribunal rappelle qu'aux termes de la deuxième phrase de l'article 60, paragraphe 2, du Statut du Personnel, « [d]ans les litiges de caractère pécuniaire, il a une compétence de pleine juridiction » et que, selon la dernière phrase du même article, le Tribunal « peut également condamner le Conseil à verser une indemnité au requérant ou à la requérante en réparation du dommage résultant de l'acte contesté ».

101. Dès lors, le Tribunal décide que le Secrétaire Général doit payer au requérant tous les salaires qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été révoqué. En revanche, le Tribunal n'estime pas qu'une somme doive être versée pour préjudice moral. Quant aux frais, le requérant a droit au remboursement intégral de la somme demandée.

### IV. CONCLUSION

102. En conclusion, la décision attaquée est annulée. Par conséquent, au titre du dommage matériel, le requérant a droit au paiement de tous les salaires qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été révoqué et au versement de 3 000 euros au titre du remboursement de ses frais.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

- Annule la décision attaquée ;
- Dit que le requérant a droit au paiement des salaires qu'il aurait perçus s'il n'avait pas été révoqué et au versement de 3 000 euros au titre du remboursement de ses frais.

Adoptée par le Tribunal à Strasbourg, le 26 mars 2019 et rendue par écrit selon l'article 35, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Tribunal le 2 avril 2019, le texte français faisant foi.

Le Greffier du  
Tribunal Administratif

La Présidente du  
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

N. VAJIC