

Recours n^{os} 739/2023, 740/2023 et 741/2023

E. T. et autres

c/

**Secrétaire Générale
du Conseil de l'Europe**

JUGEMENT

22 mars 2024

Le Tribunal administratif, composé de :

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

assisté de :

Christina OLSEN, Greffière,
Dmytro TRETYAKOV, Greffier suppléant,

a rendu, après en avoir délibéré, le présent jugement.

PROCÉDURE

1. E. T. (la première requérante), D. K. (le deuxième requérant) et E. K. (la troisième requérante) ont introduit leurs recours le 8 septembre 2023. Les recours ont été enregistrés le même jour sous les numéros 739/2023, 740/2023 et 741/2023.
2. Les requérants ont déposé un mémoire ampliatif commun le 12 octobre 2023.
3. Le 8 décembre 2023, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations sur le bien-fondé des recours.
4. Le 20 décembre 2023, les requérants ont présenté leur mémoire en réplique.
5. Le 8 janvier 2024, la Secrétaire Générale a présenté son mémoire en duplique.
6. Le 31 octobre 2023, le Comité du personnel a demandé l'autorisation d'intervenir à l'appui des conclusions des requérants. Par ordonnance de la Présidente du 1^{er} décembre 2023, le demandeur a été autorisé à déposer des observations écrites à l'issue de la procédure écrite. Les observations du Comité du personnel ont été déposées le 16 janvier 2024 et communiquées aux parties le même jour.
7. Le 9 janvier 2024, le Tribunal a demandé à la Secrétaire Générale, conformément à l'article 13 du Règlement du Tribunal, de fournir les informations complémentaires qui lui semblaient utiles au déroulement de la procédure.
8. Le 16 janvier 2024, la Secrétaire Générale a présenté sa réponse à la demande du Tribunal.
9. L'audience publique s'est tenue dans la salle d'audience du Tribunal administratif à Strasbourg le 23 janvier 2024. Les requérants étaient représentés par Maîtres Laure Levi et Pauline Baudoux, du barreau de Bruxelles. La Secrétaire Générale était représentée par Jörg Polakiewicz, Directeur du Conseil juridique et du Droit international public (Jurisconsulte), assisté de Benno Kilian, chef du Service du Conseil juridique et du Contentieux et de Sania Ivedi, conseillère juridique dans ce service.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Les requérants sont des agents permanents de grade A, employés par le Conseil de l'Europe depuis de nombreuses années (depuis 2003 pour la première requérante, depuis 1997 pour le deuxième requérant et depuis 2004 pour la troisième requérante). À l'issue de leur participation à des concours internes, les requérants ont été promus à des emplois de grade A4, à savoir la première requérante en qualité de chef de la Division du Conseil juridique au sein de la Direction du Conseil juridique et du Droit international public depuis juin 2014 et en qualité de chef de la Division du Conseil juridique au sein de la Direction générale de l'Administration (DGA) depuis juillet 2018 ; le deuxième requérant en qualité de chef de la Division du Conseil politique au sein de la Direction générale de la Démocratie et des Affaires politiques (DGDPA) depuis juin 2006 et en qualité de chef de la Division du Conseil politique et adjoint au Directeur des Affaires politiques et des Relations extérieures (DPAER) depuis février 2012 ; et la troisième requérante en qualité de chef de la Division de l'Audit interne au sein de la Direction de l'Audit interne (DIO) depuis juin 2014. Au moment de l'introduction de leurs recours, les requérants avaient été mutés à des emplois A1/A2/A3 après avoir été invités à s'exprimer, tout en conservant leur grade et leur niveau de rémunération.

11. Les requérants ont la double nationalité russe et française.

A. Les décisions de l'Administration relatives aux agents recrutés en qualité de ressortissants de la Fédération de Russie à la suite de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération

12. Le 16 mars 2022, en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le Comité des Ministres a adopté la Résolution [CM/Res\(2022\)2](#) par laquelle la Fédération de Russie a cessé, à compter de la même date, d'être un État membre du Conseil de l'Europe.

13. Le 20 avril 2022, la Secrétaire Générale a informé le Comité des Ministres des conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie pour les agents de nationalité russe. Dans son allocution aux Délégués des Ministres ([SG/Inf\(2022\)16](#)), la Secrétaire Générale a précisé que les agents du Conseil de l'Europe sont des fonctionnaires internationaux indépendants qui agissent dans le seul intérêt de l'Organisation. Elle a souligné que même si l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine n'était ni le fait ni la faute des agents de nationalité russe, la carrière de nombre d'entre eux en serait directement affectée.

14. Le même jour, les agents ont été informés par une annonce publiée sur le site intranet du Conseil de l'Europe des décisions prises par la Secrétaire Générale à l'égard de la situation des agents recrutés en qualité de ressortissants de la Fédération de Russie. L'annonce mentionnait ce qui suit à propos des agents sous contrat à durée indéterminée : « Les agentes et les agents titulaires de contrats à durée indéterminée peuvent continuer à travailler dans l'Organisation ».

15. Dans son rapport de réunion du 8 juin 2022 (CM(2022)110), le Comité du budget du Conseil de l'Europe, organe d'experts chargé de conseiller le Comité des Ministres sur les questions financières et administratives, « (...) a pris note des décisions prises par la Secrétaire Générale à l'égard des agents de nationalité russe, conformément au Statut du personnel.

Le Comité a encouragé la Secrétaire Générale à accorder une attention particulière aux fonctions sensibles au sein du Secrétariat et à assurer un niveau adapté de gestion des risques pour les emplois dans ces domaines, notamment les risques de pression exercée sur les agents. Il a également encouragé le Secrétariat à examiner les mesures qui pourraient être prises pour aider les agents qui pourraient se trouver en situation de vulnérabilité » (voir le paragraphe 24 du rapport).

16. Lors de sa réunion du 7 février 2023, le Groupe de Rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA) a examiné la question des agents russes qui travaillent pour le Conseil de l'Europe et a abordé un certain nombre de points. Ces points concernaient notamment « *la nature sensible de certains postes, notamment de direction, et de certaines activités ; les procédures permettant de faire face à l'exercice potentiel de pressions sur des membres individuels du personnel ; l'application d'une approche de gestion des risques, en particulier en matière de sécurité* » (point 2.2 du rapport de réunion, GR-PBA(2023)CB1). Le Secrétaire Général adjoint a souligné que « *cette question sensible avait été examinée en profondeur dès le début (...), notamment dans le cadre des conséquences juridiques et financières de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (cf. [CM\(2022\)70](#)) (et a rappelé) que la Secrétaire Générale avait présenté des informations sur le personnel russe (...) (cf. [SG/Inf\(2022\)17](#)) et la ligne de conduite proposée en toute transparence, sur la base d'une analyse approfondie de la situation, des règles en vigueur et des implications juridiques et financières, conformément au Statut du personnel, au Statut et en tant qu'Organisation fondée sur l'État de droit* » (point 2.3 du rapport). Le Secrétaire Général adjoint a expliqué que « *des procédures sont en place en cas de pression exercée sur des membres individuels du personnel et que la gestion des risques est ancrée dans l'Organisation* » et a assuré le Groupe « *que la Secrétaire Générale et lui-même prennent très au sérieux les questions de postes sensibles et de gestion des risques, sur lesquelles une attention particulière est portée et des mesures appropriées prises* » (point 2.4 du rapport).

17. Par une décision du 15 mars 2023 ([CM/Del/Dec\(2023\)1460/2.3](#)), le Comité des Ministres « *[a invité] la Secrétaire Générale à assurer un niveau approprié de gestion des risques en ce qui concerne les vulnérabilités, les sensibilités et la pertinence des positions, en particulier les fonctions de direction, sur la base des contributions détaillées et des recommandations du Comité du Budget, à prendre en compte dans le cadre de l'emploi et de la gestion du personnel au sein du Secrétariat, y compris les risques de pression externe exercée sur les agents, en particulier à la lumière de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine* ».

18. Suite à la décision du Comité des Ministres, la Secrétaire Générale a chargé le Directeur général de l'Administration de procéder à une évaluation des risques que présentent certaines fonctions au sein du Secrétariat. L'évaluation des risques a été effectuée par le Directeur général de l'Administration à partir d'une série de critères tels que, notamment, la responsabilité managériale, la visibilité (interne ou externe), l'importance dans les organigrammes, la responsabilité financière, les répercussions que pourrait avoir la prise de décision qu'implique la fonction, la nature politique/controversée/sensible du secteur/sujet ou l'accès à des informations confidentielles/sensibles.

19. Le 14 juin 2023, la Secrétaire Générale a informé le Comité des Ministres (SG/Inf(2023)22) des suites qu'elle avait données à leur décision du 15 mars 2023 (voir paragraphe 17 ci-dessus). Elle a indiqué qu'à l'issue d'une évaluation des risques inhérents aux emplois concernés, elle avait mis en œuvre une mesure de mobilité qui prévoyait un certain

nombre de mutations internes, conformément au Statut du personnel. Les critères d'évaluation des risques comprenaient la sensibilité du secteur ou de l'entité, les responsabilités managériales, les responsabilités financières, les contacts avec les partenaires extérieurs, la visibilité politique, l'accès à des informations sensibles et l'importance de la prise de décision. Depuis le début de l'année, 53 mutations ou détachements internes ont été effectués. La Secrétaire Générale s'est déclarée convaincue que cette démarche était dans l'intérêt de l'Organisation et des agents concernés et a précisé qu'elle se poursuivrait. Elle a souligné que cette mesure de gestion des risques ne remettait pas en cause l'intégrité et les compétences des titulaires de postes concernés. La Secrétaire Générale a également réaffirmé qu'elle continuerait à assurer une évaluation cohérente des risques que présentent les postes sensibles, notamment tous les postes d'encadrement supérieur et intermédiaire, ainsi que d'autres postes, le cas échéant.

20. Par une décision prise à la même date ([CM/Del/Dec\(2023\)1469/1.3](#)) les Délégués des Ministres ont pris note de la communication de la Secrétaire Générale et ont invité leur Groupe de rapporteurs sur le Programme, le Budget et l'Administration (GR-PBA) à rester saisi de la question de la gestion des risques liés à la vulnérabilité, au caractère sensible et à l'importance des fonctions au sein du Secrétariat, en particulier au vu de l'agression russe contre l'Ukraine, et à leur faire rapport au plus tard à la fin du mois de septembre 2023, ce que le GR-PBA a fait lors de la 1476e réunion des Délégués des Ministres, le 27 septembre 2023 ([CM/Del/Dec\(2023\)1476/2.3](#)).

B. La situation des requérants

21. En mars et avril 2023, les requérants ont été informés par le Directeur général de l'Administration que, dans le cadre de la mesure de gestion des risques susmentionnée, leurs emplois figuraient parmi ceux qui avaient été jugés sensibles et que la Secrétaire Générale avait l'intention de les muter au titre de l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière. Les tableaux d'évaluation des risques versés au dossier montrent que les emplois des requérants ont été qualifiés de sensibles parce que la plupart des critères d'évaluation des risques relatifs à leurs emplois faisaient apparaître des risques élevés. À l'époque, ces tableaux n'avaient pas été communiqués aux requérants. Toutefois, les requérants avaient été informés de leurs futures affectations respectives. Il leur avait été précisé que leur mutation serait en surnombre, dans un emploi de grade A3, mais que leur grade et leur niveau de rémunération seraient maintenus. Le Directeur général de l'Administration avait souligné que les mesures d'atténuation des risques prévues n'étaient en aucun cas liées à leurs performances ou à leurs compétences.

22. En réponse à l'invitation du DGA à s'exprimer sur les mutations prévues, les requérants ont fait part de leur mécontentement à l'égard de la mesure envisagée par des courriels datés du 11 avril 2023 (troisième requérante), du 17 avril 2023 (première requérante) et du 24 avril 2023 (deuxième requérant).

23. Au début du mois de mai 2023 (le 9 mai 2023 pour la troisième requérante, le 12 mai 2023 pour la première et le deuxième requérants), les requérants se sont vu notifier la décision prise par le Secrétaire Général adjoint, agissant par délégation de la Secrétaire Générale, de les muter et de les affecter à un emploi A1/A2/3 en surnombre avec effet au 15 mai 2023. En application de ces décisions, la première et la troisième requérantes ont été mutées à la Direction européenne de la Qualité du médicament et des Soins de santé, tandis que le deuxième requérant a été muté à la Direction générale de la Démocratie et de la Dignité humaine, Direction de la

Participation démocratique, Division de la Culture et du Patrimoine culturel. Les requérants avaient déjà reçu un courriel de la DGA daté du 4 mai 2023 (pour les première et troisième requérantes) et du 9 mai (pour le deuxième requérant) qui les informait de la décision en question.

24. Le 9 juin 2023, les requérants ont introduit des réclamations administratives distinctes par lesquelles ils demandaient que les décisions de les affecter à un emploi de grade inférieur soient annulées et qu'ils soient affectés à un emploi de niveau A4 correspondant à leurs compétences et à leur expérience professionnelle. Ils faisaient valoir que les décisions de les muter de leurs emplois précédents étaient arbitraires et discriminatoires et qu'elles étaient contraires au Statut du personnel et aux arrêtés relatifs au personnel, ainsi qu'aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale.

25. Le 10 juillet 2023, la Secrétaire Générale a rejeté les réclamations administratives des requérants au motif qu'elles étaient dépourvues de fondement.

26. Le 8 septembre 2023, les requérants ont introduit les présents recours.

II. LE DROIT EN VIGUEUR

27. Les paragraphes e) et f) de l'article 36 du Statut du Conseil de l'Europe sont libellés comme suit :

« e Tout membre du personnel du Secrétariat doit, par une déclaration solennelle, affirmer son attachement au Conseil de l'Europe et sa résolution d'accomplir consciencieusement les devoirs de sa charge sans se laisser influencer par aucune considération d'ordre national, ainsi que sa volonté de ne solliciter ni d'accepter d'instructions, en rapport avec l'exercice de ses fonctions, d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure au Conseil et de s'abstenir de tout acte incompatible avec son statut de fonctionnaire international responsable exclusivement envers le Conseil. Le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint feront cette déclaration devant le Comité ; les autres membres du personnel la feront devant le Secrétaire Général.

f Tout membre doit respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire Général et du personnel du Secrétariat, et s'abstenir d'influencer ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions. »

28. Le paragraphe b) de l'article 37 du Statut du Conseil de l'Europe prévoit ce qui suit :

« b Le Secrétaire Général est responsable de l'activité du Secrétariat devant le Comité des Ministres. Il fournit notamment à l'Assemblée Consultative, sous réserve des dispositions de l'article 38.d, les services administratifs et autres dont elle peut avoir besoin. »

29. L'article 2 du Règlement financier du Conseil de l'Europe précise ce qui suit :

« Le Secrétaire Général est responsable devant le Comité des Ministres de la bonne gestion administrative et financière de l'Organisation. Il veille à assurer une administration efficace de l'Organisation et un usage économe des ressources placées à sa disposition. A cette fin, il met en place un système de gouvernance incluant notamment : la gestion des risques, le contrôle interne, l'audit interne, l'établissement d'indicateurs de performance et l'évaluation des résultats. »

30. Les dispositions du Statut du personnel, dans la mesure où elles sont pertinentes, sont libellées comme suit :

ARTICLE I – Devoirs, obligations et privilèges

« 1.1 Les membres du personnel du Conseil de l'Europe sont des fonctionnaires internationaux- ales. En acceptant leur nomination, les membres du personnel s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts du Conseil de l'Europe.

1.2 Chaque agent- e doit souscrire par écrit à la déclaration ci- dessous. La déclaration doit également être faite oralement devant le- la Secrétaire Général- e par les membres du personnel de grade A6 et A7 :

« Je prends l'engagement solennel d'exercer les fonctions qui me sont confiées en qualité de fonctionnaire international- e du Conseil de l'Europe en toute loyauté, discrétion et conscience, dans le respect de la confiance qui m'est ainsi faite et au service exclusif des intérêts du Conseil de l'Europe, sans solliciter ni accepter aucune instruction relative à l'exercice de mes fonctions de la part d'aucun gouvernement ni d'aucune partie extérieure à l'Organisation. »

1.3 Les membres du personnel sont soumis- es à l'autorité du- de la Secrétaire Général- e et peuvent être affectés à toute activité ou lieu d'affectation du Conseil de l'Europe. Dans l'exercice de leurs fonctions, elles- ils rendent compte au- à la Secrétaire Général- e.

(...)

1.7 Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité, organisation non gouvernementale ou autre tierce partie. (...) »

ARTICLE II – Droits

« 2.1 Le Conseil de l'Europe agit en toutes circonstances avec équité et sollicitude à l'égard des membres du personnel. L'Organisation garantit en particulier aux membres du personnel la jouissance des droits suivants :

(...)

2.1.2 le droit à l'égalité de traitement, sans discrimination ; (...). »

ARTICLE IV – Entrée en fonction

« (...)

4.2 (...) Les nominations sont ouvertes aux seules personnes ayant la nationalité d'un État membre.(...) »

ARTICLE V – Évolution de carrière

« (...)

5.6 Le- la Secrétaire Général- e peut affecter par voie de mutation un- e agent- e à un autre emploi de même catégorie et de même grade, y compris dans un autre lieu d'affectation, après avoir invité l'agent- e concerné- e à formuler ses observations éventuelles.

(...) »

31. Les dispositions pertinentes de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière prévoient ce qui suit :

570. Mutation sans concours

« 570.1 Le- la Secrétaire Général- e peut affecter par voie de mutation un- e agent- e à un autre emploi, y compris dans un lieu d'affectation différent, après l'avoir invité- e à formuler ses observations.

(...) »

590. Mutation en surnombre

« 590.1 Lorsqu'un- e agent- e doit être muté- e et qu'il n'y a pas d'emploi vacant dans le grade qu'il- elle occupe, le- la Secrétaire Général- e peut, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, muter l'agent- e sur un emploi de grade inférieur, après avoir invité l'intéressé- e à formuler ses observations. L'agent- e ainsi muté- e continue à occuper le même grade et à percevoir la même rémunération.

590.2 L'agent- e concerné- e est affecté- e par voie de mutation à un emploi correspondant à son grade et pour lequel il- elle est qualifié- e, dès qu'un emploi vacant de ce type se présente. (...) »

EN DROIT

I. JONCTION DES RECOURS

32. Compte tenu de la similitude des circonstances factuelles et du cadre juridique des recours, le Tribunal administratif a ordonné leur jonction en vertu de l'article 6 de son Règlement.

II. EXAMEN DES RECOURS

33. Dans leurs recours, les requérants demandent au Tribunal d'annuler les décisions prises par le Secrétaire Général adjoint, agissant par délégation de la Secrétaire Générale, et notifiées respectivement les 9 et 12 mai 2023, de les affecter par mutation à un emploi A1/A2/A3 en surnombre avec effet au 15 mai 2023 et, le cas échéant, d'annuler les décisions de la Secrétaire Générale en date du 10 juillet 2023 portant rejet de leurs réclamations administratives.

34. Les première et troisième requérantes demandent au Tribunal d'ordonner à la Secrétaire Générale de les réaffecter à des emplois A4 correspondant à leur grade, à leurs compétences et à leurs fonctions. Au cours de l'audience, le deuxième requérant a retiré sa demande visant à ce que le Tribunal ordonne à la Secrétaire Générale de le réaffecter à un emploi A4 correspondant à son grade, à ses compétences et à sa fonction, puisqu'il avait entre-temps été affecté à un emploi de ce type.

35. Les trois requérants demandent également au Tribunal de condamner la Secrétaire Générale à verser à chaque requérant la somme de 5 000 EUR en réparation du préjudice subi et de leur allouer la somme totale de 8 707,83 EUR au titre des dépens.

36. Pour sa part, la Secrétaire Générale demande au Tribunal de déclarer les recours non fondés et de les rejeter. Elle demande également au Tribunal de rejeter la demande de réparation du préjudice moral des requérants au motif qu'ils n'apportent aucune justification à l'appui de leur demande et qu'en tout état de cause, ce préjudice ne peut être imputé à l'Organisation. La Secrétaire Générale demande en outre au Tribunal de rejeter la demande de remboursement des dépens des requérants en cas de rejet des recours, au motif qu'ils n'ont pas apporté la preuve des frais encourus et n'ont pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles qui justifient cette allocation au sens de l'article 18.4 du Statut du Tribunal.

III. ARGUMENTS DES PARTIES

A. Les requérants

37. Les requérants estiment que leurs recours sont recevables. Sur le fond, ils invoquent plusieurs moyens : absence de fondement juridique et violation du principe de sécurité juridique, ainsi que des articles 570.1 et 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière ; conclusions manifestement erronées tirées de l'évaluation des risques et excès de pouvoir ; violation des principes de droit qui régissent la fonction publique internationale tels

que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, de proportionnalité, de bonne administration et de devoir de sollicitude à l'égard des membres du personnel.

1. Le fondement juridique des décisions contestées

38. Tout en reconnaissant le pouvoir discrétionnaire de la Secrétaire Générale en matière de gestion du personnel, les requérants rappellent que ce pouvoir doit toujours être exercé légalement. Ils soutiennent que les deux dispositions visées dans les décisions contestées, à savoir les articles 570.1 et 590.1 de l'arrêté relatif au personnel, ne sauraient justifier les mutations litigieuses et n'en constituent donc pas le fondement juridique. Les requérants considèrent que l'interprétation par l'Organisation de ces deux dispositions réglementaires est erronée en ce qu'elles ne doivent pas être combinées.

39. Pour ce qui est de l'article 570.1 de l'arrêté relatif au personnel, les requérants font valoir que cette disposition autorise la mutation d'un agent uniquement si le nouvel emploi auquel il est affecté correspond au grade, au niveau de responsabilités et aux compétences du fonctionnaire, conformément au principe de l'équivalence des emplois. Ils constatent que les décisions contestées ont été prises en méconnaissance de cette exigence, puisqu'ils n'occupent plus des emplois de même niveau que ceux qu'ils occupaient précédemment. Ils affirment en outre qu'il s'agit là de la conséquence de la décision prise par l'Administration d'exclure les fonctionnaires de nationalité russe des fonctions d'encadrement dans le cadre de la démarche d'évaluation des risques. Les requérants ajoutent que leur réaffectation n'a pas satisfait aux besoins réels de l'Organisation, ce qui est contraire à une jurisprudence constante qui exige que toute mutation et réaffectation d'un fonctionnaire soit effectuée dans l'intérêt du service.

40. Les requérants soutiennent en outre que l'Organisation n'a pas correctement appliqué l'article 590.1 de l'arrêté relatif au personnel, aux termes duquel la mutation en surnombre est une mesure exceptionnelle prévue lorsque les agents se trouvent sans affectation, par exemple en raison d'une suppression de postes ou à la suite d'un congé sans solde, et qu'il n'existe pas d'emplois correspondant à leur grade. Or, tel n'était pas leur cas puisque leurs emplois n'ont pas été supprimés ; c'est uniquement parce que l'Organisation avait décidé qu'ils ne pouvaient pas occuper des emplois A4 en raison de leur nationalité russe qu'ils ont dû être affectés à des emplois A1/2/3. Quoi qu'il en soit, les requérants notent à cet égard que l'Organisation n'apporte pas de preuves à l'appui de ses allégations selon lesquelles aucun des emplois A4 vacants auxquels ils auraient pu être affectés n'a satisfait aux critères de l'évaluation des risques.

41. En outre, les requérants reprochent à l'Administration de ne pas leur avoir donné de précisions sur la durée de leurs affectations en surnombre et de n'avoir pas tenté de les réaffecter à des postes A4 devenus vacants dans l'intervalle, méconnaissant ainsi l'exigence de limitation dans le temps des affectations en surnombre imposée par l'article 590.1 de l'arrêté relatif au personnel. Quant à l'exigence imposée par cette disposition de permettre au membre du personnel concerné de donner son avis, les requérants allèguent que, dans leur cas, il s'est agi d'une simple formalité plutôt que d'un véritable souci de prendre en compte leur point de vue ou de rechercher une solution satisfaisante.

2. Les conclusions tirées de l'évaluation des risques

42. Sous ce motif, les requérants critiquent l'approche générale adoptée par la Secrétaire Générale à l'égard de l'évaluation des risques. Alors que dans leurs décisions, le Comité du

budget et le Comité des Ministres évoquaient la nécessité de prévenir le risque réel de pressions extérieures exercées sur les agents qui occupent des fonctions sensibles, la Secrétaire Générale a fondé les décisions contestées sur le simple sentiment qu'il pouvait exister un risque de pressions extérieures. Les requérants s'interrogent sur la compétence de la Secrétaire Générale à agir au-delà de la portée des demandes des Délégués des Ministres. En réponse aux observations présentées par la Secrétaire Générale, les requérants font remarquer que l'Organisation indique pour la première fois devant le Tribunal qu'elle était confrontée à un « risque réel que l'activité de nombreux secteurs clés [...] soit de plus en plus remise en question », alors qu'elle s'était contentée jusque-là de parler du sentiment que ce risque pouvait exister.

43. Les requérants observent par ailleurs que la Secrétaire Générale n'a pas procédé à une analyse approfondie et objective de la situation, en se fondant sur une évaluation individuelle de leur situation et des spécificités des postes qu'ils occupaient avant leur mutation. Ils estiment que, ce faisant, la Secrétaire Générale a méconnu les principes de bonne gestion des risques, ainsi que la politique et les lignes directrices qui s'appliquaient à l'époque à la gestion des risques au sein du Conseil de l'Europe. Les requérants se plaignent également du fait que l'Organisation ne leur a jamais expliqué, ni démontré, que les critères sur lesquels se fondait la gestion des risques étaient appropriés et nécessaires dans les circonstances données, ni que leur situation avait fait l'objet d'un examen approfondi à l'aune de ces critères, parmi lesquels figuraient le caractère sensible du secteur ou de l'entité, les responsabilités managériales, les contacts avec les partenaires extérieurs, la visibilité politique, l'accès à des informations sensibles et l'importance de la prise de décision. Ils affirment que ce constat ressort également du manque de clarté du système de notation appliqué lors de l'évaluation des risques.

44. Les requérants soutiennent que la Secrétaire Générale a tiré des conclusions erronées de la démarche de gestion des risques : si elle avait procédé à une analyse minutieuse de leur situation individuelle, la seule conclusion possible aurait été qu'il n'existait aucun risque, et encore moins la possibilité qu'ils risquent d'être influencés ou soumis à des pressions de la part du gouvernement russe. De fait, les requérants estiment qu'aucun élément des affirmations de la Secrétaire Générale ne permet de penser qu'ils étaient de quelque manière que ce soit exposés à un tel risque. Ils soulignent le caractère obscur et vague de l'allusion de la Secrétaire Générale à de prétendues préoccupations qui auraient été exprimées et qui les auraient mis en cause de manière injustifiée. Ils se plaignent également du fait qu'il ne leur a pas été indiqué si d'autres mesures de gestion des risques moins rigoureuses avaient été envisagées avant que la décision de les muter ne soit prise.

3. *Les principes juridiques qui régissent la fonction publique internationale*

45. Sous ce motif, les requérants soutiennent tout d'abord que l'Organisation a violé les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, dans la mesure où ils ont été traités moins favorablement que d'autres fonctionnaires qui se trouvaient dans une situation similaire, en raison uniquement de leur nationalité russe, et que cette différence de traitement ne saurait se justifier objectivement et raisonnablement. Les requérants soulignent qu'ils sont des fonctionnaires internationaux soumis à la même obligation de loyauté que tout autre agent et insistent sur le fait qu'ils possèdent également la nationalité française. Selon les requérants, non seulement les décisions contestées sont dépourvues de tout fondement juridique, mais en l'absence d'une appréciation individualisée, elles ne peuvent être considérées comme nécessaires et adéquates au regard de l'objectif déclaré de prévenir le risque de pressions ou d'influences excessives de la part du gouvernement russe. Les requérants réfutent l'argument

avancé par la Secrétaire Générale selon lequel les décisions contestées se justifiaient par la nature des postes A4 qu'ils occupaient, et non par leur nationalité russe. Si tel avait été le cas, d'autres membres du personnel, et pas seulement les titulaires de la nationalité russe, auraient également été mutés. À supposer même que les mesures contestées aient poursuivi un but légitime, les requérants soutiennent qu'elles n'étaient pas proportionnées, comme le montre le fait que d'autres agents de nationalité russe qui occupaient des fonctions managériales dans d'autres parties de l'Organisation ont été maintenus à leur poste de travail.

46. En second lieu, les requérants soutiennent que l'Administration n'a pas agi de manière transparente et n'a pas motivé de manière cohérente et sans équivoque les décisions contestées, en violation du principe de bonne administration. Ils se plaignent de n'avoir reçu aucune explication qui leur permette de comprendre sur quels critères les décisions se fondaient et comment ceux-ci avaient été appliqués à leur cas. Les requérants notent qu'avant d'introduire leurs recours, ils n'avaient pas connaissance de l'existence des tableaux d'évaluation des risques inhérents à leurs emplois que la Secrétaire Générale a transmis au Tribunal. Ils contestent la validité de ces documents. Les requérants allèguent en outre que les décisions en question n'ont pas tenu compte de leur point de vue et sont entachées d'une contradiction intrinsèque : d'une part, l'Organisation a exclu que les requérants représentent personnellement un risque pour elle ou que leurs compétences, leurs performances ou leur loyauté soient mises en cause, alors que, d'autre part, elle a constaté la présence d'un « sentiment qu'il pouvait exister un risque d'influence excessive susceptible de nuire à la réputation de l'Organisation ». En outre, les requérants ne comprennent pas la pertinence, dans leur situation, des demandes formulées par certains États membres de mettre fin à l'engagement des agents de nationalité russe.

47. En troisième lieu, les requérants invoquent une violation du devoir de sollicitude. Ils reprochent à l'Administration de ne pas avoir pris en considération leur avis avant d'adopter les décisions contestées et d'avoir ainsi méconnu leur situation professionnelle et personnelle. Les première et deuxième requérants reprochent à l'Administration de les avoir consultés alors qu'ils étaient en congé de maladie. Les requérants font valoir le préjudice moral injustifié et l'atteinte à leur réputation que leur ont causé les décisions contestées.

B. La Secrétaire Générale

48. La Secrétaire Générale ne présente pas de conclusions sur la recevabilité des recours. Elle considère néanmoins que les moyens des requérants ne sont pas fondés.

1. Le fondement juridique des décisions contestées

49. La Secrétaire Générale soutient que les décisions contestées se fondent sur les articles 570.1 et 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière, qui doivent être combinés et qui sont tous deux applicables aux requérants. L'article 570.1 pose pour principe que la Secrétaire Générale a le pouvoir d'affecter par voie de mutation tout agent à un autre emploi et traduit le pouvoir discrétionnaire dont elle dispose pour décider de ces mutations dans l'intérêt de l'Organisation, tandis que l'article 590.1 traite du cas particulier dans lequel l'agent est affecté à un emploi d'un grade inférieur à celui qu'il occupait jusqu'alors.

50. La Secrétaire Générale souligne que les dispositions applicables n'exigent pas que les responsabilités exercées par les agents dans leurs nouveaux postes à la suite de leur mutation correspondent à leur grade, et n'exigent pas davantage que les agents donnent leur

consentement à cette mutation. La seule exigence réside dans l'invitation préalable de l'agent à exprimer son point de vue, ce qui a été fait pour les requérants. Aucun élément du libellé de l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière ne permet de confirmer l'interprétation restrictive des requérants qui limite les mutations en surnombre aux situations dans lesquelles les agents se trouvent sans affectation.

51. Ainsi, de l'avis de la Secrétaire Générale, les dispositions applicables indiquent clairement qu'il n'existe aucun droit ni aucune attente légitime pour les agents de rester dans un emploi précis tout au long de leur carrière. La Secrétaire Générale est l'autorité compétente pour évaluer les besoins de l'Organisation et l'intérêt du service et pour muter les agents en conséquence. La Secrétaire Générale précise qu'en règle générale, les agents qui doivent être mutés sont affectés à un emploi de même catégorie et de même grade ; toutefois, en vertu de l'exception prévue à l'article 590.1 de l'arrêté relatif au personnel, un agent peut être muté temporairement à un emploi de grade inférieur.

52. Quant au fondement de l'adoption des décisions contestées, la Secrétaire Générale souligne que les décisions de mutation doivent être appréciées dans le contexte d'une situation exceptionnelle et sans précédent, marquée par la guerre d'agression brutale de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et par ses tentatives permanentes de saper la démocratie et l'Etat de droit au sein des pays et des organisations internationales. La Secrétaire Générale rappelle que les mutations contestées visaient à assurer un niveau approprié de gestion des risques pour les fonctions sensibles recensées, en atténuant les risques de pression sur les titulaires des postes et en les protégeant. Les décisions n'ont pas été fondées sur l'hypothèse que les requérants représentaient personnellement un risque pour l'Organisation ou qu'ils étaient – ou avaient été auparavant – soumis à des pressions excessives de la part des autorités nationales, comme l'a reconnu publiquement la Secrétaire Générale. Elle a toutefois estimé que, compte tenu du caractère sensible et de la visibilité de leurs postes A4 respectifs, le simple sentiment qu'il puisse exister un risque d'influence excessive nuisait à l'Organisation et mettait les requérants dans une situation qui appelait la prise de mesures d'atténuation de ce risque. En conséquence, les mutations litigieuses étaient indispensables pour atténuer le risque éventuel et déjà naissant qui pesait sur la réputation et le bon fonctionnement de l'Organisation, ainsi que pour protéger les intérêts personnels des requérants dans une situation de vulnérabilité. La Secrétaire Générale fournit des précisions sur les caractéristiques propres aux emplois précédemment occupés par les requérants qui ont permis d'aboutir à cette conclusion. Elle mentionne également des préoccupations concrètes, mais non fondées, qui ont été portées à l'attention de l'Administration par des parties prenantes du Conseil de l'Europe au sujet des requérants et qui auraient pu les exposer à des critiques injustifiées.

53. S'agissant de la proportionnalité des mesures contestées, la Secrétaire Générale rappelle que depuis la cessation de la qualité de membre de l'Organisation de la Fédération de Russie en 2022, les représentants de plusieurs États membres lui ont demandé à plusieurs reprises de mettre fin à l'engagement de tous les agents de nationalité russe, ce à quoi elle a répondu en insistant sur la confiance qu'elle accorde à tous les membres du Secrétariat en leur qualité de fonctionnaires internationaux indépendants, y compris à ceux de nationalité russe.

54. En outre, l'affirmation des requérants selon laquelle les décisions de mutation ont été entachées d'un abus de pouvoir n'est pas fondée. La Secrétaire Générale réfute les allégations des requérants, qui prétendent que le Conseil de l'Europe a décidé d'exclure les fonctionnaires de nationalité russe des fonctions managériales. Elle déclare que les requérants n'ont pas pu être affectés par voie de mutation à des emplois correspondant à leur grade parce qu'il n'existait

pas, à l'époque, de postes A4 vacants qui satisfaisaient aux critères d'évaluation des risques et auxquels les requérants auraient pu être affectés. Tout en ayant reconnu à plusieurs reprises son obligation de muter les requérants à un emploi correspondant à leur grade et à leurs qualifications dès que possible, sous réserve d'une évaluation positive des risques inhérents à l'emploi concerné, la Secrétaire Générale estime que tout a été mis en œuvre pour muter les requérants à des emplois correspondant à leurs qualifications. Dans sa duplique, la Secrétaire Générale a informé le Tribunal du fait que le deuxième requérant avait entre-temps été affecté à un emploi A4, ce qui avait mis fin à son affectation en surnombre à partir du 1^{er} janvier 2024.

2. Les conclusions tirées de l'évaluation des risques

55. La Secrétaire Générale rappelle qu'il n'appartenait pas au Comité du budget ni au Comité des Ministres d'établir la portée exacte et les critères précis de la gestion des risques puisque, en vertu des dispositions pertinentes, elle est l'autorité compétente pour assurer un niveau approprié de gestion des risques au sein de l'Organisation. La Secrétaire Générale conteste l'argument des requérants selon lequel l'évaluation des risques aurait dû consister en une évaluation concrète et individualisée. Elle note que cette démarche aurait contredit l'hypothèse selon laquelle leur loyauté n'était pas en cause et aurait conduit à une ingérence injustifiée dans leur vie privée par le biais d'une enquête. En outre, cette méthode n'aurait pas permis de remédier au sentiment exprimé par les parties prenantes et les partenaires extérieurs qu'il existait un risque d'influence excessive, ni au fait que les agents concernés étaient exposés aux critiques et vulnérables.

56. La Secrétaire Générale défend ainsi l'approche suivie, qui a consisté à déterminer quels emplois devaient être considérés comme sensibles. Elle présente deux exemples qui illustrent comment le simple sentiment qu'il puisse exister un risque d'influence excessive a pu perturber le fonctionnement de l'Organisation et exposer les membres du personnel concernés à des critiques injustifiées. En conclusion, elle répète que les mutations contestées étaient à la fois dans l'intérêt des agents concernés et de l'Organisation : d'une part, elles ont permis aux agents concernés de continuer à travailler pour l'Organisation dans un environnement où ils n'étaient pas sujets à des allégations infondées ou à la méfiance ; d'autre part, les mutations étaient indispensables pour préserver le bon fonctionnement de leurs anciennes entités respectives. La Secrétaire Générale souligne à cet égard que l'existence et le fonctionnement d'une organisation intergouvernementale dépendent dans une large mesure de la confiance que les États membres et leurs délégations accordent au Secrétariat.

3. Les principes juridiques qui régissent la fonction publique internationale

57. La Secrétaire Générale réfute l'allégation des requérants selon laquelle l'évaluation des risques était intrinsèquement discriminatoire et fondée exclusivement sur leur nationalité russe. Dans le cadre de la crise sans précédent provoquée par la cessation de la qualité de membre de l'Organisation de la Fédération de Russie, elle soutient qu'il était justifié de donner suite aux préoccupations exprimées par le Comité du budget et le Comité des Ministres en matière de risques pour la sécurité. La classification des emplois sensibles n'est pas liée à l'identité et aux caractéristiques des titulaires de ces emplois, mais repose uniquement sur des critères objectifs liés à la fonction et aux responsabilités associées à ces emplois. Elle explique la portée étendue de la mesure de gestion des risques, qui a entraîné la mobilité des agents d'un large éventail de nationalités, et qui se poursuivra, sans se limiter aux agents de nationalité russe.

58. Quant à l'allégation des requérants selon laquelle la décision contestée est contraire au principe de bonne administration, la Secrétaire Générale note que non seulement les requérants étaient parfaitement informés du contexte dans lequel les décisions ont été prises, mais qu'ils ont eu l'occasion de demander et d'obtenir des éclaircissements avant que les décisions de mutation ne soient prises. La Secrétaire Générale fait en outre valoir que dans les réponses à leurs réclamations administratives, les requérants ont reçu des explications supplémentaires sur les raisons qui ont motivé les décisions de mutation. Le fait que les requérants n'aient pas reçu les tableaux d'évaluation des risques qui concernaient leurs emplois n'a pas entravé leur capacité à formuler des observations sur les mutations prévues en toute connaissance de cause.

59. La Secrétaire Générale invoque plusieurs considérations pour contrer l'argument des requérants relatif à une violation alléguée du devoir de sollicitude : le grade et le niveau de rémunération des requérants ont été maintenus et leur statut professionnel a été préservé dans la mesure du possible ; leurs mutations sont limitées dans le temps et tout est mis en œuvre pour les affecter à des emplois qui correspondent à leur grade ; leur intégrité et leur compétence n'ont jamais été mises en cause ; si deux requérants ont dû être contactés au sujet des mutations prévues alors qu'ils étaient en arrêt de travail, c'est en raison de l'urgence de la démarche de gestion des risques et de l'impératif pour l'Administration de respecter son obligation de les inviter à exprimer leur point de vue.

60. La Secrétaire Générale conclut donc que les décisions contestées sont entièrement justifiées et ont été prises en pleine conformité avec la réglementation applicable et les principes généraux du droit.

C. Le tiers intervenant

61. Dans son intervention à l'appui des recours, le Comité du personnel estime que les requérants ont été visés en raison de leur nationalité, en méconnaissance des principes applicables à la fonction publique internationale, tels que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, ainsi que celui de l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Le Comité critique les méthodes utilisées par l'Administration pour évaluer les risques. Il pointe du doigt le manque de communication sur les risques recensés, le choix de ne pas analyser les risques inhérents aux agents titulaires de la nationalité d'autres États et le fait que d'autres cadres de nationalité russe ont pu éviter une mutation. Le Comité du personnel insiste sur le caractère disproportionné des mesures prises à l'encontre des requérants, alors que leur responsabilité individuelle n'était pas en cause. Il considère que la mobilité qui leur a été imposée n'était en fait pas destinée à gérer les risques, mais à trouver un compromis avec les États membres qui exigeaient des mesures plus radicales à l'encontre des agents de nationalité russe.

IV. L'APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

62. Le Tribunal observe d'emblée qu'en matière d'emploi, et notamment de mutation à la suite d'une évaluation des risques comme en l'espèce, la Secrétaire Générale jouit d'un pouvoir discrétionnaire étendu qui peut uniquement faire l'objet d'un contrôle limité de la part du Tribunal. L'exercice de ces pouvoirs ne doit cependant pas aboutir à des décisions arbitraires ou irrationnelles (voir Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE), recours n° 723/2022, *Zaytseva c/ Secrétaire Générale*, [sentence du 12 juin 2023](#), paragraphes 41 et 42, avec des références complémentaires). En conséquence, le Tribunal annulera une décision en matière d'emploi uniquement si elle a été prise par une autorité incompétente, si elle est

entachée d'un vice de forme ou de procédure, si elle est fondée sur une erreur de fait ou de droit, si elle ne tient pas compte de faits essentiels, si elle est entachée d'un détournement de pouvoir ou si elle tire des conclusions manifestement erronées du dossier (TACE, recours n° 226/1996, *Zimmermann c/ Secrétaire Général*, [sentence du 24 avril 1997](#), paragraphe 37). C'est dans cet esprit que le Tribunal va à présent procéder à l'examen des arguments des parties.

A. Le fondement juridique des décisions contestées

63. Dans la mesure où les requérants contestent la légalité des décisions en cause, le Tribunal considère que, aux fins de vérifier si les mutations contestées sont juridiquement fondées, il doit déterminer la relation entre les deux dispositions juridiques auxquelles se réfèrent les décisions contestées pour justifier les mutations des requérants, à savoir les articles 570.1 et 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière. Alors que les requérants tendent à interpréter ces dispositions indépendamment l'une de l'autre et soutiennent que ni l'une ni l'autre n'offre de fondement juridique adéquat pour leurs mutations, la Secrétaire Générale fait valoir que les deux articles offrent le fondement juridique requis pour les décisions contestées et que leur sens apparaît clairement uniquement lorsqu'ils sont interprétés ensemble.

64. Selon la jurisprudence du Tribunal, « une règle fondamentale en matière d'interprétation veut que les termes clairs et dépourvus d'ambiguïté se voient attribuer leur sens ordinaire et naturel et que les textes soient interprétés de manière objective conformément à leur contexte, leur objet et leur but » (TACE, recours n° 722/2022, 731/2022, 732/2022 et 733/2022, *Olga Orekhova et autres c/ Secrétaire Générale*, [sentence du 4 avril 2023](#), paragraphe 58, avec des références complémentaires). Le Tribunal a en outre estimé que « les dispositions pertinentes pour un cas précis sont souvent interconnectées et doivent donc être interprétées dans leur intégralité logique » (TACE, recours n° 546/2014, *Devaux c/ Secrétaire Général*, [sentence du 30 janvier 2015](#), paragraphe 35).

65. S'agissant des dispositions concernées, le Tribunal note que la deuxième disposition mentionnée ci-dessus, à savoir l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière en cas de mutation en surnombre, est expressément interprétée comme une « exception ». Par conséquent, elle ne peut être comprise et interprétée que par rapport à la norme, au principe ou à la règle auxquels elle déroge. En l'espèce, il apparaît que la règle à laquelle l'article 590.1 déroge est la disposition antérieure sur la mutation sans concours prévue à l'article 570.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière. Bien que l'article 570.1 ne mentionne pas expressément l'exigence d'équivalence de poste/grade en cas de mutation, cette disposition tire son autorité de la disposition correspondante du Statut du personnel, à savoir l'article 5.6, qui établit clairement le pouvoir conféré à la Secrétaire Générale d'affecter par voie de mutation les agents à d'autres emplois « de même catégorie et de même grade ». Ainsi, comme l'a reconnu la Secrétaire Générale dans ses conclusions écrites, la décision de muter un agent dans un autre emploi implique, en règle générale, sa mutation dans un emploi de même catégorie et de même grade. Par exception à cette règle et sous certaines conditions, l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière en cas de mutation en surnombre permet toutefois de déroger à l'exigence d'équivalence des emplois/grades et de muter un agent à un emploi de grade inférieur.

66. Pour ce qui est des conditions applicables à une mutation en surnombre, l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière précise que cette mutation peut être envisagée « lorsqu'un- e agent- e doit être muté- e et qu'il n'y a pas d'emploi vacant dans le grade qu'il- elle occupe ». Le Tribunal note à cet égard que la mutation en surnombre prévue

à l'article 590.1 reste discrétionnaire par nature en ce qu'elle est l'expression du pouvoir général de mutation des agents fondé sur l'article 570.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière. Ainsi, les mots « lorsqu'un- e agent- e doit être muté- e » ne doivent pas être interprétés comme une limitation du pouvoir discrétionnaire de la Secrétaire Générale. De l'avis du Tribunal, aucun élément du libellé des dispositions pertinentes ne permet d'étayer l'interprétation restrictive des requérants, selon laquelle ces dispositions s'appliqueraient uniquement aux cas où les postes des agents sont supprimés ou lorsqu'un agent reprend ses fonctions après un congé sans traitement. Au contraire, le Tribunal constate qu'il existe des dispositions particulières du Statut du personnel et des arrêtés qui règlent la situation dans laquelle le poste d'un agent est supprimé (articles 660.7, 660.8 et 670 de l'Arrêté relatif au personnel sur la cessation des fonctions) ou dans laquelle un agent reprend ses fonctions après un congé sans traitement (article 890 de l'Arrêté relatif au personnel sur le temps de travail et les congés).

67. Quant à la condition fixée à l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière selon laquelle la mutation en surnombre ne doit intervenir que « pour une durée limitée », il ne peut être déduit de cette condition que la Secrétaire Générale aurait dû fournir aux requérants une indication sur la durée précise de leurs mutations. Le Tribunal observe à cet égard qu'aux termes de l'article 590.2, la mutation en surnombre doit prendre fin et les agents concernés doivent retrouver un emploi correspondant à leur grade « dès qu'un emploi vacant [pour lequel ils sont qualifiés] se présente ». Considérant que le moment précis où cet emploi vacant se présente ne peut être déterminé à l'avance, le Tribunal déduit de cette disposition que la durée de la mutation en surnombre dépend de la survenance de cette circonstance.

68. Le Tribunal observe en outre que la Secrétaire Générale a respecté l'exigence procédurale énoncée à l'article 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière, en invitant les requérants à formuler leurs observations sur les mutations prévues.

69. Au vu de ce qui précède, le Tribunal considère qu'en fondant les décisions contestées sur les articles 570.1 et 590.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière, la Secrétaire Générale a agi de manière prévisible pour les mutations des requérants et a respecté les conditions dans lesquelles une mutation en surnombre peut être décidée. La Secrétaire Générale n'a pas méconnu le principe d'équivalence des emplois/grades qui s'applique aux mutations des agents, comme le prétendent les requérants. Elle s'est plutôt appuyée sur l'exception qui lui permettait de les affecter temporairement à des emplois de grade inférieur. Surtout, elle a motivé sa décision, tout en maintenant leur grade et le même niveau de rémunération.

B. Le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination

70. Le Tribunal examine ensuite le grief des requérants selon lequel la décision contestée les aurait injustement discriminés en raison de leur nationalité.

71. Selon la jurisprudence constante du Tribunal, le principe de non-discrimination est l'un des principes généraux du droit qui prévaut dans l'ordre juridique du Conseil de l'Europe, où il est consacré par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce principe protège les individus, placés dans des situations analogues, contre les discriminations et interdit les différences de traitement pour lesquelles il n'existe pas de justification objective et raisonnable (TACE, recours n° 719/2022, *Gurin c/ Secrétaire Générale*, [sentence du 31 janvier 2023](#), paragraphe 59 ; TACE, recours n° 557/2014, *Hedman c/ Secrétaire Général*, [sentence du](#)

10 décembre 2015, paragraphe 64). Le Tribunal a précisé à ce propos « qu'il y a violation du principe d'égalité de traitement, lorsque deux catégories de personnes dont les situations factuelles et juridiques ne présentent pas de différence essentielle se voient appliquer un traitement différent et qu'une telle différence de traitement n'est pas objectivement justifiée ». À cet égard, des différences de traitement, justifiées sur la base d'un critère objectif et raisonnable, proportionnées au but poursuivi par la différenciation en question, ne constituent pas une violation du principe d'égalité de traitement. (TACE, recours n° 661/2020 et 662/2020, *Bohner (VII) et Cagnolati c/ Secrétaire Générale*, [sentence du 27 avril 2021](#), paragraphe 90). S'agissant plus particulièrement de la condition de nationalité, le Tribunal a estimé que « [e]xclure un agent d'un poste en raison de sa nationalité, sans qu'une nationalité précise soit requise pour le poste et que cela soit indiqué », constituait une violation du Statut du personnel qui interdit toute discrimination (TACE, recours n° 590/2018, *Korljan c/ Secrétaire Général*, [sentence du 30 janvier 2019](#), paragraphe 95).

72. Il n'est pas contesté par les parties que la nationalité russe des requérants avait une incidence fondamentale sur les mutations contestées. Le Tribunal ne voit aucune raison de parvenir à une conclusion différente. Il appartient maintenant au Tribunal de déterminer si, dans les circonstances, cette différence de traitement était objectivement justifiée par la poursuite d'un but légitime et, dans l'affirmative, si les mesures prises restaient proportionnées à ce but.

73. Pour ce qui est du but poursuivi par les décisions contestées, le Tribunal note que les mutations ont été présentées comme des mesures d'atténuation visant à assurer un niveau approprié de gestion des risques pour les emplois sensibles recensés. À la lumière de cet objectif, les mutations ont été considérées comme nécessaires au bon fonctionnement de l'Organisation et à la protection de sa réputation.

74. La Secrétaire Générale a également fourni au Tribunal de nombreuses informations générales qui illustrent à quel point sa décision de maintenir en poste des agents de nationalité russe titulaires de contrats à durée indéterminée – y compris des agents titulaires de la nationalité d'un État membre en plus de la nationalité russe – est régulièrement remise en question au plus haut niveau politique de l'Organisation. À cet égard, la Secrétaire Générale fait valoir que la mesure de gestion des risques et les mutations visaient à donner suite aux préoccupations des États membres et à faire accepter sa décision de continuer à employer des agents de nationalité russe au sein du Conseil de l'Europe.

75. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime qu'il existait des raisons objectives pour que la Secrétaire Générale traite les requérants différemment dans le cadre de la démarche de gestion des risques, puisqu'il s'agissait d'agents de nationalité russe qui occupaient des postes sensibles. Le Tribunal observe que même si, en théorie, cette démarche n'a pas été conçue pour viser exclusivement les agents de nationalité russe, en pratique, les mesures d'atténuation décidées sur ce fondement se sont limitées dans l'ensemble aux agents dans cette situation, parmi lesquels se trouvaient les requérants. Le Tribunal considère cependant qu'au vu de la situation au sein de l'Organisation et des préoccupations exprimées par les Délégués des Ministres, il n'était pas déraisonnable que les premières mesures prises dans le cadre de la gestion des risques visent en priorité cette catégorie d'agents. À cet égard, le Tribunal prend note de la déclaration de la Secrétaire Générale selon laquelle la démarche d'évaluation des risques se poursuivra sans se limiter aux agents de nationalité russe et s'étendra, le cas échéant, à tous les postes d'encadrement supérieur et intermédiaire.

76. Quant au but légitime poursuivi par les mesures contestées, le Tribunal constate que la Secrétaire Générale s'est appuyée sur les pouvoirs dont elle est investie en vertu des dispositions applicables, à savoir l'article 37, paragraphe b) du Statut du Conseil de l'Europe et l'article 2 du Règlement financier du Conseil de l'Europe. Aux termes de ces dispositions, la Secrétaire Générale est responsable devant les Délégués des Ministres de la bonne gestion de l'Organisation, y compris de ses ressources humaines et financières, la gestion des risques faisant partie du système de gouvernance qu'elle est censée mettre en œuvre à cette fin. Quant au fondement juridique des mutations contestées, le Tribunal a déjà constaté plus haut (paragraphe 63 à 69) que les mesures en question étaient correctement fondées sur les dispositions applicables en matière de mutation et de mutation en surnombre. Par conséquent, le Tribunal considère que les mesures contestées poursuivaient un but légitime.

77. S'agissant de la question de savoir si ces mesures sont restées proportionnées au but poursuivi, le Tribunal note que les mutations ont marqué un événement inattendu dans la carrière des requérants, qui en a changé le cours, sans qu'il y ait eu faute de leur part. En parallèle, le Tribunal rappelle qu'il n'existe pas de droit, ni donc d'attente légitime, pour les agents de rester dans un emploi déterminé tout au long de leur carrière, puisqu'il appartient à la Secrétaire Générale d'évaluer les besoins de l'Organisation et de décider en conséquence des emplois auxquels les agents doivent être affectés dans l'intérêt du service. Selon le Tribunal, une fois que les anciens emplois des requérants ont été classés sensibles, il était compréhensible qu'il soit difficile, voire impossible, de maintenir les requérants dans leurs emplois, étant donné que toute autre mesure alternative de gestion des risques n'aurait peut-être pas été suffisante pour prévenir les risques en question. En ce qui concerne le fait que les emplois auxquels les requérants ont été affectés par voie de mutation ne comportaient pas le même niveau de responsabilité, le Tribunal admet qu'une mutation en surnombre peut être considérée comme préjudiciable aux perspectives de carrière d'un agent, même si l'agent concerné conserve le même grade et le même niveau de rémunération. Le Tribunal note cependant qu'une mutation en surnombre est, par définition, une mesure temporaire : depuis l'introduction de ces recours, l'un des requérants, D.K., a été affecté par voie de mutation à un emploi correspondant à son grade et, pour ce qui concerne les deux autres requérants, la Secrétaire Générale a réaffirmé son devoir de définir un emploi approprié auquel ils pourraient être affectés par voie de mutation, conformément à l'article 590.2 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière. Si, à quelque moment que ce soit, les requérants estiment que la Secrétaire Générale manque à cette obligation, ils peuvent saisir le Tribunal. Après avoir mis en balance tous ces éléments, le Tribunal conclut que les mesures contestées, bien qu'elles aient été indubitablement rigoureuses, n'ont pas excédé les limites de la proportionnalité par rapport au but poursuivi.

78. Par conséquent, après un examen rigoureux destiné à vérifier l'existence de raisons objectives qui justifiaient la différence de traitement entre les requérants, le Tribunal considère que les mutations litigieuses poursuivaient un but légitime et restaient proportionnées au but poursuivi. Il s'ensuit que les mutations en cause ne peuvent être considérées comme constitutives d'une violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

C. L'évaluation des risques

79. À titre préliminaire, le Tribunal considère que la mise en place de la démarche d'évaluation des risques à l'origine de la présente affaire relevait entièrement du pouvoir discrétionnaire de la Secrétaire Générale. Il lui appartenait de définir les risques à écarter, les critères d'appréciation de leur gravité et de choisir les mesures les plus appropriées pour y remédier, sans être liée ou autrement restreinte dans cette démarche par les déclarations de

principe exprimées par les Délégués des Ministres. Cela étant, le Tribunal conserve le pouvoir de contrôler la manière dont cette évaluation a été effectuée, afin de vérifier que les conséquences qu'elle a entraînées pour les requérants ne sont pas le fruit d'une appréciation arbitraire et respectent les garanties imposées par le droit de la fonction publique internationale au profit des agents concernés.

80. En premier lieu, le Tribunal constate que les critères utilisés pour qualifier les anciens emplois des requérants de sensibles au regard du risque apparaissent adaptés au but poursuivi. Les critères étaient objectifs et englobaient une série de caractéristiques significatives inhérentes aux emplois. On peut reprocher à l'Administration de ne pas avoir fourni davantage d'indications aux intéressés sur la classification et l'importance de chaque critère pour un emploi au profil particulier. Néanmoins, dans le contexte sans précédent dans lequel la gestion des risques s'est déroulée, le Tribunal considère que son résultat est acceptable. Par conséquent, il estime que la conclusion à laquelle est arrivée l'Administration, à savoir le caractère sensible des postes de chef de la Division du Conseil juridique au sein de la DGA, de chef de la Division du Conseil politique et de chef de la Division de l'Audit interne au sein de la DIO, n'est pas arbitraire.

81. S'agissant de l'évaluation des risques liés au maintien des requérants dans leurs anciens emplois, le Tribunal relève que les risques invoqués par la Secrétaire Générale comprenaient d'éventuels risques pour la réputation de l'Organisation, son bon fonctionnement et sa sécurité, ainsi que le fait que les requérants puissent faire l'objet de critiques injustifiées. À cet égard, il considère qu'il n'était pas incohérent pour la Secrétaire Générale de prendre en compte les préoccupations qui lui avaient été exposées par diverses parties prenantes du Conseil de l'Europe, tout en admettant que ces préoccupations n'étaient pas fondées. Cette seule circonstance pourrait, selon le Tribunal, apporter la preuve que les requérants faisaient l'objet de critiques infondées et se trouvaient en situation de vulnérabilité. Le Tribunal admet qu'il s'agit d'un risque susceptible d'avoir un effet perturbateur sur le fonctionnement de l'Organisation. Pour ce qui est de l'argument avancé par les requérants selon lequel l'Administration n'a pas toujours été cohérente dans l'indication des risques en question (paragraphe 42), le Tribunal estime qu'il aurait été opportun de définir les risques en question avant de procéder à l'évaluation des risques et de se reporter à ces définitions tout au long de cette évaluation. Toutefois, étant donné que la définition des risques en question relevait du pouvoir discrétionnaire de la Secrétaire Générale, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son propre jugement à celui de l'Administration pour déterminer le seuil à partir duquel un risque peut être considéré comme avéré. Il lui incombe néanmoins de déterminer si la décision discrétionnaire a été prise conformément au droit, tel qu'il doit être observé dans les systèmes juridiques des organisations internationales (Commission de Recours du Conseil de l'Europe (CRCE), recours n° 77/1981, *Vangeenberghe c/ Secrétaire Général*, [sentence du 11 juin 1982](#), paragraphe 31). En décidant que le simple sentiment qu'il puisse exister un risque d'influence excessive sur un agent constituait une menace pour la réputation de l'Organisation, le Tribunal estime que la Secrétaire Générale n'a pas outrepassé les limites imposées à l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

82. Quant au choix effectué en faveur des mutations, considérées comme la mesure la plus appropriée pour faire face aux risques constatés, le Tribunal rappelle une fois de plus que la décision de muter un agent est de nature discrétionnaire et soumise à un contrôle juridictionnel limité (TAOIT, [Jugement n° 115](#), considérant 7), notamment pour sa compatibilité avec l'intérêt du service ou de l'Organisation (TAOIT, [Jugement n° 100](#), considérant 2). Compte tenu des considérations exposées ci-dessus (paragraphe 62 et 79 à 81), le Tribunal estime que

l'appréciation de la Secrétaire Générale, qui a jugé les mutations en question nécessaires à la protection des intérêts de l'Organisation, a été la conséquence d'un examen objectif des différentes questions en jeu. Le fait que d'autres agents de nationalité russe occupant des emplois de grade A4 ou de grade supérieur au sein de l'Organisation aient pu rester à leur poste vient étayer cette conclusion. Les éléments du dossier montrent que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, une interdiction générale d'exercer des fonctions d'encadrement n'a pas été imposée à tous les agents de nationalité russe. La décision de les maintenir à leur poste ou de les en démettre a été prise à la suite d'une analyse minutieuse au cas par cas de chaque situation individuelle.

83. Au vu de ce qui précède, le Tribunal estime que, bien que la démarche d'évaluation des risques menée par l'Administration puisse être critiquée, il ne ressort pas du dossier que la Secrétaire Générale ait fait un usage abusif de ses pouvoirs discrétionnaires étendus à cette occasion.

D. L'obligation de motivation – Le droit d'être entendu

84. S'agissant de l'allégation des requérants selon laquelle l'Administration aurait violé son obligation de motiver ses décisions, le Tribunal relève, comme cela a déjà été mentionné, qu'en l'espèce les éléments déterminants de la décision de mutation des requérants ne concernaient en rien leur personne, que ce soit sur le plan de leurs performances, de leurs compétences ou de leur loyauté au travail, à l'exception du fait qu'il s'agissait de ressortissants russes. L'élément déterminant dans ce processus était le souci d'éviter tout risque d'ingérence politique dans la mission institutionnelle de l'Organisation et toute mise en cause de l'intégrité de ses agents. Le Tribunal observe par ailleurs que les débats politiques relatifs à la question des mesures consécutives à la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie étaient connus de tous au sein de l'Organisation, y compris des requérants. Ainsi, les motifs communiqués au sujet de la classification des emplois des requérants et la mention générale des allégations dont ils avaient fait l'objet étaient suffisants, quoique succincts, pour leur permettre de comprendre pleinement les motifs qui avaient fondé la décision de les muter.

85. De même, le Tribunal estime que les informations auxquelles les requérants ont eu accès étaient suffisantes pour leur permettre d'exprimer leur point de vue et on ne saurait dire qu'ils ont été privés de leur droit d'être entendus. Le Tribunal rappelle à cet égard qu'il n'est pas toujours nécessaire qu'une décision de mutation soit motivée de manière exhaustive (voir Cour de justice de l'Union européenne (CJCE), *Kley c. Commission*, 1973, [35/72](#), paragraphes 7 à 21), et qu'il n'est pas non plus toujours nécessaire que les motifs soient expressément indiqués dans l'avis de mutation s'il est possible à l'agent de les déduire clairement de la documentation qui lui a été communiquée ou d'autres circonstances environnantes pertinentes (CRCE, recours n° 77/1981, *Vangeenberghe c/ Secrétaire Général*, [sentence du 11 juin 1982](#), paragraphes 37 et 38). De même, en ce qui concerne le fait que le premier et le deuxième requérants ont été invités à formuler leurs observations alors qu'ils étaient en congé de maladie, le Tribunal est d'avis qu'il ne saurait être déduit de la simple circonstance qu'un requérant se trouvait en congé de maladie, laquelle permettait tout au plus de considérer que celui-ci se trouvait dans l'incapacité de travailler, « qu'elle était pour autant révélatrice d'une incapacité de se défendre et d'exercer son droit d'être entendu » (T-648/21, [YD c FRA](#), 20.09.2023, EU:T:2023:575, paragraphe 42).

E. Le devoir de sollicitude

86. S'agissant de l'allégation des requérants selon laquelle les décisions contestées ont violé le devoir de sollicitude, le Tribunal souligne que, selon la jurisprudence pertinente, une mutation peut avoir lieu dans l'intérêt de l'Organisation au détriment d'autres intérêts, y compris des intérêts des personnes concernées (TAOIT, [Jugement n° 325](#)). En l'espèce, le Tribunal estime que la Secrétaire Générale n'a pas négligé l'intérêt des requérants à conserver leur ancien emploi, mais qu'elle a considéré qu'il existait des intérêts supérieurs liés à la réputation, au bon fonctionnement et à la sécurité de l'Organisation qui prévalaient. Dans le cadre de son pouvoir étendu d'appréciation, la Secrétaire Générale a décidé que les intérêts de l'Organisation avaient plus de poids que ceux des agents à titre individuel à conserver leur emploi (TAOIT, [Jugement n° 883](#), considérant 3). En outre, le Tribunal note que la Secrétaire Générale a produit des éléments de preuve suffisants pour démontrer sa volonté de réaffecter les requérants à des postes correspondant à leurs grades et qu'elle a réussi à réaffecter le second requérant à un poste de ce type à compter du 1er janvier 2024.

V. CONCLUSION

87. Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut que les décisions contestées ont été prises en conformité avec les dispositions applicables et les principes généraux du droit de la fonction publique internationale, qu'elles sont suffisamment motivées et ne reposent pas sur une erreur de fait, et que la Secrétaire Générale n'a pas outrepassé ou autrement abusé de ses larges pouvoirs discrétionnaires en la matière.

88. Par conséquent, les présents recours ne sont pas fondés et doivent être rejetés. En conséquence, il n'y a pas lieu d'accorder aux requérants une quelconque somme en réparation de leur préjudice.

VI. FRAIS ET DÉPENS

89. En vertu de l'article 18.4 du Statut du Tribunal, en cas de rejet d'un recours, le Tribunal peut, si des circonstances exceptionnelles le justifient, décider que le Conseil de l'Europe remboursera tout ou partie des frais encourus par le requérant, auquel cas le Tribunal indiquera les circonstances exceptionnelles qui ont motivé sa décision.

90. Dans les affaires en cause, le Tribunal prend note du fait que la Secrétaire Générale souligne que les décisions contestées doivent être appréciées dans le contexte de la situation dans laquelle elles ont été prises (voir ci-dessus paragraphe 52). Or, il ressort du dossier que les requérants n'ont eu connaissance des critères utilisés pour l'évaluation des risques et de ses résultats respectifs qu'au cours de la procédure devant le Tribunal. Même si les détails de ces évaluations, sur lesquels les décisions contestées sont principalement fondées (voir point 21 plus haut), n'étaient pas essentiels pour recourir au Tribunal, il ne peut être exclu que les requérants auraient été en meilleure position pour préparer leur recours, ou qu'ils auraient même pu décider de ne pas intenter une action s'ils avaient obtenu ces informations au niveau précontentieux (voir *mutatis mutandis* Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, arrêt du 18 septembre 2012, [Cuallado Martorell/Commission](#), point 112). Par conséquent, au vu des circonstances exceptionnelles susmentionnées, le Tribunal conclut que le Conseil de l'Europe remboursera la moitié des frais et dépens encourus par les requérants.

Par ces motifs, le Tribunal administratif :

Décide de joindre les recours n^{os} 739/2023, 740/2023 et 741/2023 ;

Déclare les recours non fondés et les rejette ;

Dit que la moitié des frais et dépens encourus par les requérants leur sera remboursée.

Adopté par le Tribunal à Strasbourg le 20 mars 2024 et rendu par écrit selon l'article 22, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal le 22 mars 2024, le texte anglais faisant foi.

La Greffière du
Tribunal administratif

Christina OLSEN

La Présidente du
Tribunal administratif

Nina VAJIĆ