

37^e Assemblée Générale
de l'Association Internationale des Anciens Agents du Conseil de l'Europe
(AIACE)
Strasbourg, 17 juin 2016

*Les procédures précontentieuses de règlement des conflits individuels entre le
personnel et l'Administration d'une organisation internationale*

Par Sergio Sansotta¹

Monsieur le Président, Chers Collègues, Chers Amis,

Permettez-moi de vous remercier à double titre de m'avoir invité à cette Assemblée Générale.

Tout d'abord, parce que vous me donnez la possibilité de vous parler d'un sujet qui non seulement relève de mon domaine d'activité mais qui également, je l'avoue, me passionne.

Ensuite, parce que, dans un proche avenir, je serai des vôtres. En effet, sauf imprévu, il ne me manque que quatre petites années pour faire valoir mes droits à la retraite, délai qui, dans la carrière d'un agent, est somme toute relativement court.

Le sujet que vous me demandez de traiter est, à mon sens, un sujet de grande actualité dans l'univers des organisations internationales. Il a été traité lors du colloque que notre Tribunal a organisé l'année dernière pour commémorer son 50^e anniversaire ainsi que dans d'autres colloques, y compris le tout récent 12^e congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA-IASAJ) dont le thème principal était justement « Les modes alternatifs de règlement des différends en matière administrative » et dont une commission était dédiée au service public. Certes, les participants avaient à l'esprit la fonction publique nationale mais, quant à moi, j'ai parlé de mon tribunal.

En ce qui concerne notre Organisation, il y a un débat sur ce sujet. Je lisais justement, il y a peu, dans un compte rendu du Comité du Personnel un résumé sur cette question qui avait été discutée avec l'Administration et qui porte sur l'organisation d'une table ronde au sein du Secrétariat.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite toutefois faire une précision. Nous parlons de procédures « précontentieuses » mais peut-être faudrait-il mettre en exergue d'emblée qu'il y a en effet deux catégories d'actes précontentieux : ceux qui se déroulent à l'intérieur de la procédure contentieuse qui se termine devant le Tribunal et ceux que se déroulent en dehors de celle-ci.

¹ Greffier du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, l'intervenant exprime ici ses points de vue qui n'engagent que lui et ne lient pas le Tribunal.

Pour cette dernière catégorie, il faudrait plutôt parler de procédures « non contentieuses » ou de procédures « alternatives », car, justement, ces procédures n'ont pas vocation, comme celles de la première catégorie (véritables procédures précontentieuses) à être une étape préliminaire à l'ouverture de la procédure contentieuse devant le Tribunal – comme c'est le cas, dans notre système, de la réclamation administrative (avec ou sans saisine du Comité consultatif du Contentieux) et, dans celui de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (Organisation internationale basée à Strasbourg qui a reconnu la compétence de mon Tribunal) des procédures de réclamation administrative et de conciliation – mais au contraire elles visent plutôt à rendre inutile la saisine du Tribunal, car ce sont des procédures de résolution des conflits.

Je ne m'arrêterai ici que sur cette seconde catégorie (la première étant amplement connue) en axant ma présentation sur 5 points :

1. Pourquoi chercher des modes alternatifs de règlement des conflits ?
2. Quels conflits peuvent être réglés ?
3. La situation au Conseil de l'Europe
4. Que faut-il attendre de ces modes alternatifs de règlement ?
5. Que peut-on attendre de ces procédures en tant qu'ancien agent de l'Organisation ?

1. Pourquoi chercher des modes alternatifs de règlement des conflits ?

A cette question on peut donner plusieurs réponses. La première – et certainement la plus répandue – est que les procédures contentieuses seraient trop longues en raison de la surcharge du rôle des juridictions et, par conséquent, une procédure alternative serait plus rapide. C'est peut être la bonne réponse pour d'autres juridictions, certainement pas pour notre tribunal. En effet, même pendant les périodes de surcharge du rôle, nous arrivions à avoir une décision dans un délai de 12 voire 15 mois sauf bien entendu si le recours présente des complications d'ordre procédural.

Pour ma part, je suis pour les procédures alternatives pour quatre motifs. D'abord, parce qu'elles sont, à mon sens, moins traumatiques pour certains requérants. Ensuite, parce qu'elles sont presque toujours sans coût pour l'agent tandis que la procédure contentieuse peut elle aussi être sans coût pour le requérant mais celui-ci risque de devoir garder à sa charge les honoraires de son avocat si le Tribunal n'ordonne pas leur remboursement. Or, on a beau dire que les fonctionnaires internationaux sont une catégorie privilégiée – et c'est d'un point de vue certainement vrai – il n'en demeure pas moins que des requérants aient fait état de difficultés à faire face aux honoraires d'avocat. Ensuite, parce que, au cours d'une procédure informelle, l'agent peut s'exprimer librement et plus facilement sans se soucier des formalités de la procédure qui peuvent être un barrage pour pas mal d'agents. Enfin, les procédures alternatives sont confidentielles et souvent les agents n'aiment pas être sous le feu de l'actualité.

2. Quels conflits peuvent être réglés ?

Il faut d'abord rappeler que les conflits peuvent être de deux types : ceux qui tirent leur origine d'un acte administratif et ceux qui tirent leur origine d'un comportement, les premiers étant un

« fait unique » accompli à un certain moment, les autres constituant plutôt une posture plus ou moins permanente.

Sans entrer dans les détails, il me semble que si la première catégorie de conflits peut être réglée aussi bien par une procédure alternative que par une procédure contentieuse, la seconde en revanche me semble ne pouvoir être réglée que par les procédures alternatives, car, aux termes de l'article 59, paragraphe 2, dernière phrase, du Statut du Personnel, « par 'acte d'ordre administratif', on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e »², sauf, bien entendu, à considérer qu'un comportement permanent constituerait une « mesure de portée individuelle » au sens de cet article ou que, après le comportement, il y ait un acte administratif pris à l'issue de la procédure alternative ou indépendamment de celle-ci, qui peut être attaqué par la voie contentieuse.

Ensuite, il me semble utile de préciser que, à l'intérieur de la catégorie des actes administratifs, il semble difficile que certains contentieux soient réglés par des procédures alternatives. Je me réfère aux actes qui sont sources de droit pour des tierces personnes. En effet, dans une procédure de recrutement, vous avez des actes tels que l'exclusion de la procédure qui ne touchent que l'intéressé tandis que vous en avez d'autres qui touchent des tierces personnes, comme une nomination qui serait contestée par un candidat qui n'a pas été nommé. Je vois mal l'Organisation décider d'annuler de son propre gré une nomination seulement parce que l'on aurait fait des remarques quant à la régularité de la procédure. A ma connaissance, ce n'est jamais arrivé.

Vous me direz que les anciens agents ne sont pas concernés par les procédures de recrutement et c'est vrai. En effet, les domaines susceptibles de créer un contentieux entre un ancien et l'Organisation sont plutôt de la catégorie des actes qui ne concernent pas également les tierces personnes mais je tenais à rappeler tout de même cette distinction.

3. La situation au Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a mis en place toute une série de procédures visant à régler les différents conflits. D'après ce que j'ai pu voir dans mes échanges avec des collègues d'autres organisations internationales, nous sommes tout compte fait bien servis par le système mis en place. Parmi ces procédures, on trouve :

- la médiation,
- le système de protection contre le harcèlement qui se déroule en deux phases : la procédure dite non contentieuse (consistant en le recours au supérieur hiérarchique, aux

² Le paragraphe complet se lit ainsi : « L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général(e) d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par « acte d'ordre administratif », on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e »

- autres sources d'assistance et de conseils³ ainsi que les personnes de confiance et le médiateur) et la procédure devant la Commission contre le harcèlement,
- la Commissaire à la protection des données⁴.

L'existence de plusieurs voies de recours alternatives pose bien évidemment la question de la coordination entre elles et, surtout, de la coordination avec la procédure contentieuse. Sur ce dernier point, nous suivons aujourd'hui la règle selon laquelle l'utilisation de ces procédures ne suspend pas les délais pour entamer le contentieux selon la procédure contentieuse des articles 59 et 60 du Statut du Personnel, tandis que la suspension est prévue dans d'autres organisations.

4. *Que faut-il attendre de ces modes alternatifs de règlement ?*

La réponse me semble évidente : la cessation de ce que l'on considère comme une perturbation de son bon droit.

L'efficacité réelle de ces procédures alternatives est liée aux pouvoirs qui sont accordés aux acteurs de ces procédures et d'un certain point de vue aussi à la bonne volonté de l'Organisation. Or il est clair qu'aucun de ces organes ne peut prendre des décisions contraignantes : ils peuvent conseiller, suggérer, proposer.

Puisque l'on ne peut pas exclure qu'en l'absence d'une issue positive, l'intéressé ait recours au premier paragraphe de l'article 59 du Statut du Personnel et, ensuite, si nécessaire, au deuxième paragraphe de cette même disposition et, ensuite, éventuellement à l'article 60 du Statut du Personnel, on pourrait se poser la question de l'utilité de ces procédures qui pourraient s'avérer surabondantes. Toutefois, malgré ce risque il me semble utile de rechercher ces solutions alternatives qui, au demeurant, si elles n'aboutissent pas, présentent tout de même l'avantage de clarifier le terrain/la situation pour le Tribunal qui décide en voie définitive et donc sans appel.

³ L'article 5 de l'Arrêté n° 1292 du 3 septembre 2010 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe vise les **Autres sources d'assistance et de conseils à la disposition des personnes relevant de l'effectif du Secrétariat Général** :

« Les personnes relevant de l'effectif du Secrétariat Général qui s'estiment victimes de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral peuvent aussi demander l'assistance et les conseils des personnes suivantes :

- au sein de leur grande entité administrative : le/la correspondant/e ressources humaines ;
- un membre du service médical de l'Organisation (médecin et personnel infirmier) ;
- au sein de la Direction des ressources humaines de la Direction générale de l'administration et de la logistique : l'assistant/e social/e, le/la conseiller/ère à l'égalité des chances, les conseillers/ères ressources humaines ou le/la Directeur/trice ;
- un membre du Comité du personnel. »

⁴ Le Commissaire est chargé de superviser et encourager la mise en œuvre au sein de l'Organisation des dispositions contenues dans le règlement du 17 avril 1989 "instaurant un système de protection des données pour les fichiers de données à caractère personnel au Conseil de l'Europe".

5. *Que peut-on attendre de ces procédures en tant qu'ancien agent de l'Organisation ?*

Il est clair que le départ à la retraite ne constitue pas une coupure totale de l'ancien agent avec l'Organisation, car il garde un certain nombre de liens avec celle-ci. Certes, en raison de ce statut d'ancien agent, les possibilités de litige et, donc, de contentieux avec l'Organisation sont limitées par rapport au cas de figure d'un agent en service. Il me semble que les domaines qui peuvent être sources de conflit avec l'Organisation seraient limités au paiement de la pension et à la protection des données, mais on ne peut pas exclure d'autres domaines. Votre expérience sera utile pour répondre à cette question.

Par ailleurs, il y a des limitations qui dérivent du champ d'application de ces procédures alternatives.

En effet, la protection contre le harcèlement vise un certain nombre de catégories de personnes mais elle ne cite pas les anciens agents.

En revanche, pour le médiateur il est précisé qu'il peut être saisi par les anciens agents ainsi que par leurs ayants droit. Sur ce point je tiens à préciser que lorsque je parle d'ancien agent je me réfère toujours à ses ayants droit qui peuvent prétendre à quelque chose vis-à-vis de l'Organisation.

Enfin, aux termes du Règlement du Secrétaire Général du 17 avril 1989 instaurant un système de protection des données pour les fichiers de données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, la Commissaire à la protection des données peut « examiner les griefs formulés par des individus portant sur la mise en œuvre du présent Règlement, une fois achevée la procédure prévue à l'article 59 du Statut des agents » (article 6, lettre a. de l'Annexe audit Règlement). De la lecture de ce texte, il apparaît que les anciens agents peuvent utiliser cette procédure.

Cela dit, je voudrais attirer votre attention sur un point qui ne concerne pas seulement les anciens agents mais aussi les autres personnes qui peuvent se prévaloir des articles 59 et 60 du Statut du Personnel.

Vous aurez sans doute relevé la singularité du libellé de cette disposition qui prévoit la saisine « une fois achevée la procédure prévue à l'article 59 ». Sauf à conclure qu'il s'agit d'un *lapsus calami* (erreur de plume), cela laisse à penser que cette procédure devrait être postérieure à une réclamation administrative, ce qui n'est pas logique.

Je dois vous avouer que même si j'ai eu des échanges professionnels avec l'actuelle Commissaire à la protection des données, je n'avais pas remarqué jusqu'à aujourd'hui cette incohérence. A ma connaissance, il n'y a eu aucun précédent sur la question.

REMARQUES FINALES

Il est clair de mon point de vue que ces procédures alternatives sont utiles au sein de notre Organisation. J'ai toutefois l'impression que la bonne volonté de les mettre en place n'a pas été

suivie par une coordination optimale de ces procédures entre elles et avec la procédure judiciaire. Je sais que la question est à l'étude mais l'Organisation devrait réellement avancer sur ce sujet.

Enfin, nous n'ignorons pas que notre Organisation est sans cesse confrontée à des contraintes budgétaires. Dès lors, une coordination accrue, impliquant éventuellement la mutualisation des secrétariats – et pourquoi pas avec le greffe du Tribunal –, pourrait permettre à l'Organisation de mieux exploiter les ressources employées et de faire ainsi des économies.

Je suis heureux d'avoir pu partager ces réflexions avec vous. Bien entendu je les ai exprimées à titre personnel et elles n'engagent que moi.

Je vous remercie et je me tiens à votre disposition pour répondre aux questions que vous souhaiteriez poser.