

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 342/2004 (Anne KLING (II) c/Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Pieter VAN DIJK, Président Suppléant,
M. José da CRUZ RODRIGUES,
M. Angelo CLARIZIA, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,
M^{me} Marialena TSIRLI, Greffière Suppléante,

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

PROCEDURE

1. Mme Anne Kling a introduit son recours le 28 octobre 2004. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 342/2004.
2. Le 24 novembre 2004, le Professeur M. Piquemal, conseil de la requérante, a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 10 février 2005, le Secrétaire Général, après une prorogation du délai imparti, a fait parvenir ses observations concernant le recours. Le Secrétaire Général a été représenté par M. P. Titium, Administrateur au Service du Conseil Juridique à la Direction Générale I – Affaires Juridiques.
4. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 8 mars 2005.
5. Le 17 juin 2005, le Tribunal a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

6. La requérante est une agente permanente de nationalité française. Embauchée en 1972, elle occupe actuellement un poste de grade B5 au Service de la Production des Documents et des Publications, au sein de la Direction de la Logistique.

7. Le 10 juin 2002, en raison des opinions exprimées par la requérante dans le cadre de ses activités politiques et associatives, le Secrétaire Général saisit le Conseil de discipline (ci-après le « CDD ») en indiquant qu'en raison de la gravité des faits, il envisageait de la sanctionner par une révocation. Le 8 juillet 2002, le CDD rendit son avis, selon lequel les faits reprochés devaient entraîner un blâme à titre de sanction disciplinaire.

8. Le 11 septembre 2002, le Secrétaire Général rendit une décision *ad personam* (n° 2673), révoquant la requérante avec effet au 30 septembre 2002.

9. Le 13 septembre 2002, la requérante forma une réclamation administrative aux fins d'annulation de la décision de révocation. Conformément à sa demande, sa réclamation fut soumise le même jour, pour avis, au Comité consultatif du contentieux (ci-après le « CCC »). Celui-ci rendit son avis le 4 juillet 2003, exprimant que la décision attaquée était insuffisamment motivée.

Le 25 juillet 2003, la réclamation administrative était rejetée au nom du Secrétaire Général.

10. Suite au rejet de sa réclamation administrative, la requérante saisit, le 13 août 2003, le Tribunal Administratif d'un recours enregistré sous le N° 316/2003.

Par une sentence rendue le 7 mai 2004, le Tribunal annula la décision disciplinaire susmentionnée au motif que la décision du Secrétaire Général de révoquer la requérante n'était pas suffisamment motivée.

11. Le 14 mai 2004, la requérante demanda au Secrétaire Général le remboursement des honoraires relatifs à sa défense durant la phase précontentieuse, qui s'élevaient à 5 000 euros, en se fondant sur l'article 11 du Règlement sur la procédure disciplinaire (Annexe X au Statut du Personnel).

12. Le 18 juin 2004, suite à sa convocation, la requérante fut entendue par le Secrétaire Général. A cette occasion, celui-ci lui indiqua qu'il envisageait la reprise de la procédure disciplinaire et lui demanda si elle avait des commentaires à faire sur le fond. L'intéressée indiqua qu'elle n'avait rien à ajouter.

13. Le 9 août 2004, la requérante introduisit une réclamation administrative contre la décision implicite de rejet de sa demande de remboursement des honoraires.

14. Le 26 août 2004, le Secrétaire Général ayant décidé la reprise de la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, transmet le rapport de saisine au CDD. Celui-ci rendit son avis le 14 décembre 2004 ; il constata que « les faits reprochés à [la requérante] dans le rapport de saisine (...) ont déjà fait l'objet d'un avis (...) et que, partant, la nouvelle saisine ne saurait donner lieu à un nouvel avis ».

15. Le 2 septembre 2004, la réclamation administrative de la requérante fut rejetée ; celle-ci saisit alors le Tribunal Administratif du présent recours.

16. Le 28 janvier 2005, par une décision *ad personam* (n° 2975), le Secrétaire Général infligea la sanction du blâme à la requérante pour les faits qui étaient à l'origine de la procédure disciplinaire engagée à son encontre. La requérante ayant contesté également cette décision, l'affaire a fait l'objet d'un recours distinct (recours N° 345/2005 – Kling (III) c. Secrétaire Général) sur lequel le Tribunal statue aujourd'hui par une sentence distincte.

II. LES DISPOSITIONS PERTINENTES DU STATUT DU PERSONNEL ET DE SES ANNEXES

17. L'article 54 du Statut du Personnel se lit comme suit :

« 1. Tout manquement aux obligations auxquelles les agents sont tenus (...) peut donner lieu (...) 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. »

18. Les dispositions pertinentes du Règlement sur la procédure disciplinaire (Annexe X au Statut du Personnel) sont ainsi libellées :

« Article 11

Les frais occasionnés au cours de la procédure disciplinaire par l'initiative de la personne intéressée, et notamment les honoraires dus à un défenseur n'appartenant pas au Conseil de l'Europe, restent à sa charge dans le cas où la procédure disciplinaire aboutit à une des sanctions prévues à l'Article 54, alinéa 2, lettres c à f du Statut du Personnel. »

« Article 12

La procédure disciplinaire peut être rouverte 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

19. La requérante demande au Tribunal d'annuler le refus tacite du Secrétaire Général de lui rembourser les honoraires relatifs à sa défense durant la phase précontentieuse de son recours N° 316/2003. Elle réclame en particulier 3 000 euros au titre des frais encourus devant le CDD et 2 000 euros au titre des frais encourus devant le CCC. Enfin, la requérante réclame 4 000 euros au titre des frais occasionnés par le présent recours.

20. Le Secrétaire Général prie le Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. La requérante

21. La requérante affirme qu'aux termes de l'article 11 du Règlement sur la procédure disciplinaire, elle a droit au remboursement de ses frais de représentation devant le CDD. Par ailleurs, tout en admettant qu'aucune disposition spécifique ne traite expressément du problème de remboursement des frais exposés devant le CCC, elle en réclame également, par analogie, le remboursement.

22. En particulier, la requérante affirme tout d'abord que la décision du Secrétaire Général de rouvrir une procédure disciplinaire à son égard était en conflit avec deux dispositions statutaires, à savoir l'article 54 § 3 du Statut du Personnel et l'article 12 du Règlement sur la procédure disciplinaire. Selon elle, la première de ces deux dispositions traduit dans le droit interne du Conseil de l'Europe le principe général du droit « *ne bis in idem* ». Sa portée est double : d'une part, elle exclut tout cumul de sanctions pour la même faute et, d'autre part, elle exclut qu'une procédure disciplinaire puisse être rouverte contre un agent pour les mêmes faits.

23. La requérante affirme que cette interprétation de l'article 54 § 3 est confirmée par la jurisprudence communautaire (voir, *mutatis mutandis*, arrêt du 3 juillet 2001, E/Commission, T-24/98 ET-241/99, RecFP-II.681, considérant 82). Quant à l'article 12 du Règlement sur la procédure disciplinaire, la requérante rappelle qu'il interdit au Secrétaire Général de rouvrir une procédure disciplinaire en l'absence de faits nouveaux. La requérante estime donc qu'elle s'est trouvée confrontée à un traitement illégal et sans précédent dans l'histoire du Conseil de l'Europe et relève qu'elle a déjà attaqué la décision prise à l'issue de cette procédure par le Secrétaire Général.

24. En rappelant l'historique de la procédure, la requérante déclare par la suite qu'elle se trouve dans la situation prévue par l'article 11 de l'Annexe X, situation qui fait naître en son chef le droit au remboursement des frais « occasionnés au cours de la procédure disciplinaire ». En effet, elle relève que la procédure disciplinaire s'est déroulée et ensuite conclue, en suivant toutes les étapes prévues par les dispositions pertinentes. La sanction prévue à l'article 54 § 2 f) du Statut du Personnel a été initialement prononcée, puis annulée par le Tribunal avec effet *ex tunc*. La requérante estime que le Secrétaire Général cherche à tirer parti du fait qu'il a ouvert illégalement une nouvelle procédure disciplinaire en reparcourant, pas à pas, les étapes prévues par le Statut, à savoir entretien préalable avec la requérante (18 juin 2004) et saisine du CDD par un nouveau rapport (26 août 2004).

25. Or, selon la requérante, il est incontestable que la nouvelle procédure dont elle a fait l'objet est une procédure nouvelle et distincte par rapport à celle de 2002. Sinon, le Secrétaire Général pourrait éviter à jamais le remboursement des frais encourus, en rouvrant la procédure disciplinaire chaque fois que celle-ci n'aboutirait pas. Quoiqu'il en soit, la requérante souligne que la procédure disciplinaire est arrivée à son terme, par décision n° 2957 du 28 janvier 2005 lui infligeant un blâme, et s'attend à ce que les frais concernés lui soient remboursés. Elle s'étonne par ailleurs de l'omission du Secrétaire Général de mentionner cette décision dans ses observations du 10 février 2005 et de son insistance à prétendre que la procédure disciplinaire est toujours en cours.

26. Quant à la procédure devant le CCC, la requérante note qu'elle fait partie intégrante de la procédure disciplinaire *lato sensu*, en affirmant que le caractère facultatif de sa saisine ne diminue aucunement l'importance et la portée de cette phase précontentieuse aux fins de la solution du problème disciplinaire. Dès lors, en l'absence d'une réglementation spécifique, la requérante souligne la nécessité d'avoir recours au raisonnement par analogie afin de résoudre le problème du

remboursement des frais encourus devant cette instance. A cette fin, elle rappelle que le procédé de l'analogie se fonde sur le principe exprimé par la maxime latine « *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* ».

27. Selon ce principe général du droit, les présupposés de l'application du procédé analogique sont les suivants : a) le cas ne doit être prévu par aucun texte normatif ; b) il doit y avoir un élément d'identité entre le cas prévu par les textes et les cas non prévus ; c) cet élément d'identité doit concerner la raison pour laquelle le législateur a formulé la règle qui régit le cas prévu et qui partant en constitue la *ratio*. La requérante estime qu'en l'espèce les trois présupposés se trouvent réunis, compte tenu notamment du fait que la *ratio legis* est exactement la même: le législateur veut éviter qu'un agent expose des frais pour se défendre d'accusations quant à des prétendues fautes commises, si, pour une raison ou pour une autre, la procédure disciplinaire devait s'avérer vaine. Elle considère qu'il n'y a aucune raison objective pour refuser à un agent mis en cause dans une procédure disciplinaire les frais encourus devant le CCC, alors que les frais exposés devant le CDD et le Tribunal lui sont remboursés.

B. Le Secrétaire Général

28. Le Secrétaire Général affirme que la demande de la requérante concernant les frais exposés devant le CDD est prématurée. Il note que la procédure disciplinaire litigieuse n'est pas encore arrivée à son terme naturel, qui sera la décision que lui-même prendra suite à l'avis rendu par le CDD le 14 décembre 2004. Cette décision, quelle qu'elle soit, marquera la fin de la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et c'est uniquement à ce moment-là qu'il sera possible, le cas échéant, de procéder au remboursement des frais, tel que prévu à l'article 11 du Règlement sur la procédure disciplinaire.

29. Le Secrétaire Général note plus précisément que la décision de révocation de la requérante a été annulée et qu'il n'y a donc pas actuellement de fondement juridique pour octroyer un remboursement de frais. Il conteste la thèse de la requérante, selon laquelle une procédure disciplinaire ne peut pas être rouverte pour ne pas ainsi porter atteinte au principe « *ne bis in idem* », en considérant que l'annulation de la sanction qui avait été infligée à la requérante, a entraîné la suspension de la procédure disciplinaire et notamment de la sanction qui pourrait être prononcée à son encontre. Selon le Secrétaire Général, il n'y a donc actuellement aucune sanction prise contre la requérante, qui a été rétablie dans l'intégralité de ses droits en exécution de la sentence du Tribunal.

30. Le Secrétaire Général ajoute que, bien que la requérante n'apprécie pas le terme de « reprise », c'est bien une reprise de la procédure qui est en cours. Il n'a pas été question de rouvrir une procédure disciplinaire mais de la reprendre puisque, suite à la sentence rendue par le Tribunal, cette procédure est restée inachevée. A cet égard, le Secrétaire Général souligne que la jurisprudence internationale est claire : l'annulation par le juge administratif d'une décision de l'autorité compétente infligeant une sanction disciplinaire, en raison d'un vice de forme, ne fait pas obstacle à une reprise de la procédure ancienne. Une telle reprise ne constitue pas une « nouvelle saisine » (TPICE, arrêt du 17.10.1991 dans l'affaire de Compte ; TAOIT, arrêt n° 888 du 30.6.1988 dans l'affaire Contaifer ; TAOIT, arrêt n° 226 du 6.5.1974 dans l'affaire Schawalder-Vrancheva n° 2).

31. Par ailleurs, concernant les frais exposés devant le CCC, le Secrétaire Général affirme qu'il ne peut être question d'un quelconque remboursement, car aucune disposition du Statut du Personnel ne l'envisage. Il n'est donc pas possible de procéder par analogie et d'appliquer la règle existant pour une procédure disciplinaire à une autre procédure. Si l'intention du législateur avait

été de rembourser également les frais occasionnés pour l'examen d'une réclamation administrative, une disposition l'aurait prévu expressément.

32. Le Secrétaire Général souligne par ailleurs que, si le remboursement des frais occasionnés devant le CCC était accordé, il n'existerait pas de motifs pour ne pas l'accorder également aux personnes introduisant une réclamation administrative ou même une simple demande. Ceci entraînerait inévitablement une multiplication de demandes et de réclamations administratives abusives, non fondées ou irrecevables, laissant au Conseil de l'Europe la charge de ces frais pour un montant non négligeable. De surcroît, le Secrétaire Général précise que le recours au CCC est une procédure facultative, laissée à la discrétion de l'agent, au contraire du passage devant le CDD qui est une étape obligatoire dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Les agents qui choisissent de saisir le CCC et de se faire assister par un conseil savent donc à l'avance que les éventuels frais encourus ne seront pas remboursés.

33. Le Secrétaire Général conclut qu'il n'y a pas en l'espèce violation d'un texte réglementaire ni d'un principe général du droit. Par conséquent, les sommes exposées devant le CCC restent à la charge de la requérante. Si le Tribunal devait trancher en faveur de la requérante, il devrait diminuer de moitié la somme réclamée et la fixer à 2 500 euros.

II. APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

34. Le Tribunal rappelle d'abord qu'en l'espèce il exerce une compétence de pleine juridiction, parce qu'il s'agit d'un litige de caractère pécuniaire (article 60 § 2 du Statut du Personnel).

35. En ce qui concerne les frais encourus devant le CDD, le Tribunal ne s'estime pas appelé à départager les parties sur la nature et la portée exacte de la procédure disciplinaire engagée par le Secrétaire Général après la sentence du 7 mai 2004. Il note que cette procédure s'est achevée avec la décision n° 2957 du 28 janvier 2005, par laquelle le Secrétaire Général infligea un blâme à la requérante, à savoir la sanction prévue par l'article 54 § 2 b) du Statut du Personnel (voir paragraphe 17 ci-dessus). La requérante, représentée par un conseil extérieur à l'Organisation, a donc droit au remboursement des frais occasionnés au cours de la procédure disciplinaire litigieuse, conformément à l'article 11 de l'Annexe X au Statut du Personnel (voir paragraphe 18 ci-dessus).

Au sujet des frais encourus devant le CCC, le Tribunal est de l'opinion que, même si la procédure concernant la réclamation administrative ne fait pas partie de la procédure disciplinaire strictement dite, la *ratio legis* de l'article 11 de l'Annexe X au Statut du Personnel amène à la conclusion que le droit au remboursement concerne toute la procédure administrative, y compris les frais encourus devant le CCC, dans la mesure où ils sont justifiés et nécessaires pour une réclamation administrative effective.

Le Tribunal estime que l'article 11 de l'Annexe X emploie une formule suffisamment large pour englober également les frais qui sont éventuellement soutenus lors d'une éventuelle procédure de réclamation administrative si le réclamant a finalement gain de cause, car ladite procédure de réclamation constitue le prolongement naturel de la procédure disciplinaire.

L'assistance dont un réclamant peut souhaiter s'entourer pendant la phase de la réclamation administrative vise à lui permettre de bénéficier d'une assistance technique qui sert non seulement ses intérêts mais aussi ceux de l'Administration laquelle, dans son activité, a pour but de parvenir à une application légalement correcte des règles qui régissent l'exercice du pouvoir disciplinaire de l'Organisation. Tel a été le cas en l'espèce parce que la requérante a finalement obtenu l'annulation de la sanction prononcée le 11 septembre 2002.

L'application de ce procédé analogique paraît pertinente dans la mesure où si la requérante ne se voyait pas rembourser ces frais, elle pourrait recouvrer seulement celle de la première et dernière étape de son contentieux mais pas ceux de la deuxième.

Bien entendu, un réclamant demeure libre de choisir de se faire assister par un conseil ou non mais s'il fait pareil choix, il doit obtenir le remboursement en question, dans la mesure où les frais y relatifs sont justifiés.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal estime raisonnable d'accorder à la requérante 5 000 euros pour les frais occasionnés devant le CDD et le CCC.

36. La requérante, qui a eu recours au service d'un conseil pour les besoins du présent recours, a demandé 4 000 euros pour frais et dépens. L'article 11 § 2 du Statut du Tribunal précise qu'« au cas où il a admis le bien-fondé du recours, le Tribunal peut décider que le Conseil remboursera sur une base raisonnable les frais justifiés exposés par le requérant ou la requérante en tenant compte de la nature et de l'importance du litige ». Le Tribunal estime que la demande présentée par la requérante est excessive et qu'il est raisonnable de lui accorder 2 000 euros à ce titre.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare le recours N° 342/2004 fondé ;

Dit que le Secrétaire Général doit rembourser à la requérante 5 000 (cinq mille) euros pour les frais occasionnés devant le CDD et le CCC et 2 000 (deux mille) euros pour les frais et dépens du présent recours ;

Rejette la demande de remboursement de frais pour le surplus.

Prononcé à Strasbourg, le 22 décembre 2005, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président Suppléant du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

P. VAN DIJK