

# CONSEIL DE L'EUROPE

---

# COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

ORDONNANCE DE LA PRESIDENTE du 11 juillet 2018

En cause Stephanos STAVROS c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

### EN FAIT

1. Le réclamant, M. Stephanos Stavros, est un agent permanent du Conseil de l'Europe depuis 1994. Il occupe actuellement un poste d'Administrateur principal avec les fonctions de « *Senior legal advisor* » auprès de la DG I (Droits de l'homme et état de droit).
2. Le 15 janvier 2018, quatre agents soumièrent un mémorandum à l'attention du Comité Hygiène et sécurité (CHS). L'une de ces agents avait été la supérieure hiérarchique du réclamant, une autre l'assistante de celle-ci et les deux autres des collaborateurs du réclamant dans différents services.
3. Le mémorandum fut envoyé en copie au médecin du travail, au Comité du Personnel et à deux syndicats.
4. Par ce mémorandum, les quatre agents mirent en cause le comportement du réclamant à leur égard ainsi qu'à l'égard d'autres collègues et demandèrent que le CHS se saisisse du problème.
5. Ils demandèrent au CHS de mener une enquête et de proposer des mesures appropriées pour mettre un terme au prétendu comportement dommageable du réclamant et empêcher qu'il ne se reproduise à l'avenir à l'encontre d'autres agents.
6. Le Président du CHS en ayant informé la Directrice des Ressources Humaines, celle-ci avertit les quatre plaignants qu'au vu du mandat du CHS, celui-ci n'était pas compétent pour connaître des plaintes relatives au comportement individuel d'agents. La Directrice des Ressources Humaines entendit trois agents signataires. Aucune information n'a été fournie quant à la raison pour laquelle le quatrième signataire ne fut pas entendu. Quant au réclamant, il ne fut pas convoqué.
7. La Directrice des Ressources Humaines informa les signataires qu'ils pouvaient soit déposer une plainte auprès de la Commission contre le harcèlement (arrêté n° 1292 du Secrétaire Général du 3 septembre 2010 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe) soit la laisser décider des suites appropriées à donner à leurs allégations.

8. Après avoir été informée par les plaignants qu'ils ne souhaitaient pas adresser une plainte à la Commission contre le harcèlement et obtenu de leur part des éléments supplémentaires à l'appui de leurs allégations, le 29 mars 2018, la Directrice des Ressources Humaines recommanda au Secrétaire Général de mener une enquête interne afin d'établir les faits pertinents (Instruction n° 51 du Secrétaire Général du 10 juin 2006 sur les enquêtes internes).

9. Le 10 avril 2018, la Secrétaire Générale Adjointe demanda au Directeur de l'Audit interne et de l'Evaluation de procéder à une enquête interne en conformité avec l'Instruction n° 51. Dans son mémorandum, elle précisa qu'il n'était pas souhaitable que l'enquête fût menée par la Direction générale de l'Administration.

10. Le Directeur de l'Audit interne et de l'Evaluation accomplit un certain nombre de démarches.

11. Cependant, par un mémorandum du 30 mai 2018, le Secrétaire Général l'informa qu'il annulait l'enquête interne diligentée par la Secrétaire Générale Adjointe le 10 avril 2018 au vu de la sentence rendue par le Tribunal le 17 mai 2018 dans les recours 582-583/2017 (Brillat (III) et Priore c/ Secrétaire Général).

12. En effet, le Secrétaire Général prit en compte le risque que la compétence de la Secrétaire Générale Adjointe de lancer une enquête en vertu de l'Instruction n° 51 fut remise en cause en l'absence d'une délégation en bonne et due forme établie par le Secrétaire Général à cet effet.

13. Par ce même mémorandum, le Secrétaire Général chargea le Directeur de l'Audit interne et de l'Evaluation de mener une nouvelle enquête sur les mêmes allégations qui devait être terminée pour le 29 août 2018. Il rappela les raisons pour lesquelles l'enquête interne était confiée au Directeur de l'Audit interne et de l'Evaluation et non au Directeur Général de l'Administration et ce, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit d'intérêts.

14. Le Directeur de l'Audit accomplit un certain nombre de démarches.

15. Le 12 juin 2018, le réclamant a saisi le Secrétaire Général d'une réclamation administrative conformément à l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel. Il demanda l'annulation de l'ouverture de l'enquête interne.

16. Le 29 juin 2018, le réclamant a introduit auprès de la Présidente du Tribunal Administratif une requête visant à l'octroi d'un sursis à l'exécution de l'acte contesté (article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel).

17. Le 4 juillet 2018, le Secrétaire Général a soumis ses observations quant à la requête en sursis.

18. Le 6 juin 2018, le réclamant a fait parvenir ses observations en réponse. En cette circonstance, il a demandé que lui soit accordé le bénéfice de l'anonymat.

## **EN DROIT**

19. Aux termes de l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel, une requête de sursis à l'exécution d'un acte de l'Administration peut être introduite si cette exécution est susceptible de causer un « grave préjudice difficilement réparable ».

Selon cette même disposition, le Secrétaire Général doit, sauf pour des motifs dûment justifiés, surseoir à l'exécution de l'acte jusqu'à ce que le Président du Tribunal Administratif ait, conformément au Statut du Tribunal, statué sur la requête.

20. Le réclamant a introduit sa requête en sursis pour obtenir le sursis à l'exécution de l'acte administratif qu'il a attaqué par sa réclamation administrative du 12 juin 2018.

21. Le réclamant déclare d'emblée que c'est en liaison étroite avec le quatrième grief de la réclamation administrative (violation de l'obligation du Secrétaire Général de respecter la dignité et la réputation des agents) qu'il demande d'ordonner un sursis à l'exécution de la décision du 30 mai 2018.

22. Selon lui, cette violation serait la conséquence de la divulgation d'allégations gravement diffamatoires à son encontre à des personnes qui n'avaient pas la qualité nécessaire pour en être destinataires. Conformément à la jurisprudence internationale, une telle divulgation constitue une violation caractérisée de l'obligation de l'Administration de respecter la dignité et la réputation des agents (cf. TAOIT, Jugement n°2371, *Standing* (2004) §§11 à 15).

23. Le réclamant ajoute que cette violation serait déjà avérée. Néanmoins, la continuation de l'enquête par les soins de la Direction de l'Audit interne et de l'Evaluation serait de nature à l'aggraver et donc à causer à sa réputation un dommage qui ne serait plus réparable.

24. Le réclamant affirme qu'une première propagation d'accusations mensongères et diffamatoires se serait matérialisée dans la saisine d'un organe interne qui est de toute évidence incompétent pour connaître de prétendus cas de harcèlement moral, le CHS. Ainsi tous les destinataires du mémorandum (les membres du CHS, les 27 membres du Comité du Personnel, les quelques centaines de membres de syndicats) ont été informés qu'un groupe d'agents le considérait comme un harceleur invétéré et dangereux.

25. Après s'être livré à des considérations qui relèvent plutôt du fond de l'affaire, le réclamant affirme que le Directeur de l'Audit et ses collaborateurs s'apprêtent à entendre un grand nombre de témoins. Selon lui, le nombre de témoins qui sont susceptibles, dans les prochains jours, et jusqu'à la fin de l'enquête d'être auditionnés, s'avoisinerait à dix-neuf.

26. Le réclamant est de l'avis que, au vu du grand nombre de personnes qui pourraient être concernées par les auditions, il est évident qu'il se trouverait à la veille d'une nouvelle vague de propagation d'allégations de harcèlement à son encontre, voire d'une dissémination de « clabauderies hautement nuisibles à sa dignité ».

27. Afin de mesurer l'ampleur de cette dissémination, il relève que le Secrétaire Général n'a pas défini le périmètre de l'enquête ; ensuite, que cette dernière semble concerner l'ensemble de sa longue carrière au Conseil de l'Europe ; enfin, que l'objet et la raison d'être des témoignages de certaines personnes citées pour être auditionnées demeurent excessivement vagues.

28. Le réclamant affirme que la continuation de l'enquête risque de porter un ultérieur coup très dur à sa réputation au vu du grand nombre de personnes qui sont impliquées et du peu d'importance que le Secrétaire Général, l'Administration et le Directeur de l'Audit interne et de l'Evaluation accordent au respect de la confidentialité.

29. Le réclamant arrive à la conclusion que toutes les conditions sont réunies pour que l'enquête qui va commencer apporte un dommage irréparable à sa réputation, à sa dignité et subsidiairement à ses chances de carrière. Seule une décision de suspension de la part de la Présidente du Tribunal pourrait empêcher que les dommages déjà en acte s'aggravent et que les dommages en puissance se réalisent jusqu'à ce qu'ils deviennent irréparables.

30. De son côté, le Secrétaire Général soutient que le réclamant n'établirait pas, dans son chef, dans le cadre de la présente requête, « l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable ».

31. Il rappelle qu'une enquête interne constitue un acte préparatoire qui vise uniquement à l'établissement de faits susceptibles de constituer des manquements aux règles internes de l'Organisation. Elle vise en particulier à recueillir des témoignages fiables sur l'appréciation que pourraient en avoir des tiers. L'enquête peut éventuellement aboutir à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et à l'imposition d'une sanction disciplinaire, mais ces deux procédures constituent des procédures indépendantes l'une de l'autre.

32. Le Secrétaire Général ajoute qu'en tant que telle et à elles seules, l'ouverture et la conduite d'une enquête ne peuvent pas être considérées comme des actes susceptibles de faire grief à un agent au sens de l'article 59, paragraphe 2, du Statut du Personnel. C'est uniquement à l'occasion de la contestation de l'éventuelle décision finale qui serait adoptée par le Secrétaire Général compte tenu du rapport établi à l'issue de l'enquête – dans la mesure où cette décision lui ferait grief –, que la légalité des différents actes préparatoires pourrait être contestée de manière incidente par le réclamant. Dès lors, l'enquête à elle seule ne serait pas susceptible de causer au réclamant un préjudice grave et difficilement réparable par le simple fait que des accusations ont été formulées à l'encontre du réclamant et que des témoignages sont recueillis en vue d'établissement des faits relatifs à ces accusations.

33. L'enquête est menée dans l'intérêt de l'Organisation afin d'établir des faits susceptibles de constituer des manquements à ses règles internes. Si les mesures prises dans le cadre d'une enquête interne étaient susceptibles de faire l'objet d'une contestation, éventuellement assortie d'une demande de sursis à exécution visant à en empêcher le bon déroulement, l'enquête ne pourrait pas être accomplie avec l'efficacité, l'indépendance et la confidentialité requises.

34. Pour le Secrétaire Général, les impératifs de confidentialité sont pleinement pris en compte par les agents chargés de l'enquête qui informent toutes les personnes participant à l'enquête de leur devoir de confidentialité en vertu de l'article 9 de l'Instruction n° 51.

35. En outre, les agents chargés de l'enquête respectent les principes de nécessité et de proportionnalité dans les actes entrepris dans le cadre de l'enquête et, en application de ces principes, ils n'entendent que les témoins dont ils pensent qu'ils pourraient disposer d'informations pertinentes pour l'établissement des faits.

36. Pour le Secrétaire Général, le réclamant se contente d'affirmer, sans le prouver, que le simple fait d'interroger des témoins, en plus de ceux qui ont été interrogés jusqu'à présent, serait de nature à lui causer un dommage difficilement réparable.

37. En tout état de cause, tout éventuel préjudice causé à la réputation du réclamant pourrait faire l'objet d'une indemnisation dans le cadre de la contestation visant la décision finale qui serait prise à l'encontre du réclamant. Il s'agit d'un préjudice qui est facilement réparable.

38. Si la Présidente acceptait l'argumentation du réclamant sur la base d'allégations aussi sommaires, cela aurait pour effet d'entraver le bon déroulement de toute enquête ou investigation qui pourrait être ultérieurement diligentée.

39. Enfin, le Secrétaire Général constate que le réclamant s'appuie sur les motifs développés au soutien de sa réclamation administrative, sans ajouter aucun élément spécifique qui pourrait prouver la nécessité d'ordonner le sursis demandé.

40. C'est pourquoi, dans ces conditions et au vu de ces éléments, le Secrétaire Général prie la Présidente de bien vouloir rejeter la demande de sursis à l'exécution présentée par le réclamant en tant que non fondée.

41. Dans ses observations en réplique, le réclamant fait quelques mises au point sur la reconstruction des faits soumise par le Secrétaire Général et il développe une série d'arguments visant à réaffirmer qu'il subirait un préjudice difficilement réparable si le sursis n'était pas accordé.

42. En particulier, il affirme la nécessité de prendre en compte deux éléments d'évaluation retenus en la matière par la jurisprudence internationale : l'étendue de la divulgation des accusations et l'insuffisance des mesures prises par l'Organisation.

43. Le réclamant ajoute que la procédure suivie aurait déjà entraîné des graves dommages à son honneur et à sa réputation et la continuation de la procédure ne pourrait qu'aggraver ces dommages parce que le nombre des personnes n'ayant pas vocation à connaître de ces accusations ne pourra que croître. Selon lui, il devrait y avoir un seul agent chargé de l'enquête. En outre, l'Organisation demeurerait libre d'ouvrir ou non une procédure disciplinaire pour non-respect de la confidentialité. Ensuite, le réclamant avance des doutes sur le fait que l'enquête serait conduite de manière à éviter la propagation des allégations diffamatoires.

44. Enfin, le réclamant n'estime pas que tout préjudice éventuellement subi serait facilement réparable par le biais d'une indemnisation.

45. Dès lors, le réclamant maintient sa requête de sursis.

46. La Présidente doit tout d'abord se prononcer sur la demande d'anonymat. Elle considère que les raisons – qu'il n'est pas nécessaire de détailler ici – invoquées par le réclamant ne sont pas de nature à justifier l'anonymat et s'écarter de la procédure habituelle.

47. Ensuite, la Présidente note d'emblée qu'elle se doit de se limiter à statuer sur la question de savoir si la mise à exécution, pendant la phase de la réclamation administrative et, éventuellement, du recours devant le Tribunal, de la décision administrative d'ouvrir une enquête interne risque de causer au réclamant un « grave préjudice difficilement réparable » même s'il aurait finalement gain de cause. Il ne saurait donc être question d'analyser à ce stade des arguments qui se rattachent à la recevabilité et au bien-fondé du contentieux ouvert par le réclamant, ces questions n'ayant pas à être débattues et *a fortiori* examinées dans le cadre de la présente procédure qui ne vise que l'adoption de mesures d'urgence (cf. Ordonnance du 3 juillet 2003 du Président, paragraphe 10, dans l'affaire Timmermans c/ Secrétaire Général). De ce fait, il n'y a pas lieu de s'arrêter non plus sur les considérations faites par le réclamant au sujet de l'ampleur de l'enquête pour laquelle le Secrétaire Général n'a pas défini le périmètre et qui semble concerner l'ensemble de sa longue carrière dans l'Organisation.

48. Dès lors, au sujet du bien-fondé de la requête en sursis, la Présidente rappelle d'emblée que la condition nécessaire pour accorder un sursis à l'exécution de l'acte contesté est justement le fait que l'exécution dudit acte avant la décision finale sur le contentieux instauré « est susceptible de (...) causer un grave préjudice difficilement réparable » (article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel).

49. Dans ce sens la Présidente note que, comme le Secrétaire Général l'a rappelé, l'ouverture d'une enquête interne ne constitue pas, en tant que telle et en l'absence d'éléments spécifiques, une hypothèse génératrice dans le chef du réclamant d'un « grave préjudice difficilement réparable ». Dès lors, la Présidente se doit de contrôler si les arguments avancés par le réclamant à l'appui de sa requête peuvent constituer des éléments spécifiques qui justifieraient l'octroi du sursis demandé. Le réclamant se réfère à la divulgation d'allégations gravement diffamatoires à son encontre à des personnes qui n'avaient pas la qualité nécessaire pour en être les destinataires et au fait que la continuation de l'enquête serait de nature à l'aggraver et donc à causer à sa réputation un dommage qui ne serait plus réparable.

50. Force est de constater que les éléments spécifiques sont des faits ou des situations qui se créent pendant la durée du contentieux dont l'existence démontre que s'il n'y a pas de sursis, le réclamant subira un préjudice difficilement réparable.

51. Or, en ce qui concerne les divulgations déjà avérées, un éventuel sursis ne serait pas efficace.

52. Quant aux éventuelles divulgations qui pourraient survenir, la Présidente constate que la poursuite de l'enquête interne ne saurait constituer en elle-même un fait ou une situation qui rentrerait dans cette catégorie parce qu'il est *en re ipsa* que l'on procède à des auditions de personnes et il n'est pas envisageable que l'on bloque une enquête interne seulement parce que des éléments de celle-ci peuvent être portés à la connaissance de personnes concernées par ladite enquête.

53. En revanche, la manière dont on procède à l'enquête pourrait poser problème. A ce sujet il faut rappeler que, selon les termes du paragraphe 9 de l'Instruction n° 51, celle-ci doit être entourée de la confidentialité et que celle-ci lie tout participant à quel titre que ce soit. Or, abstraction faite du constat qu'il n'est pas certain qu'il y aura des divulgations, la protection de la confidentialité est déjà assurée par le fait que la divulgation des informations obtenue dans ce contexte « fera » et non pourrait faire l'objet d'une mesure disciplinaire. Cela implique l'obligation de sanctionner tout écart sans qu'il y ait de marge pour une décision discrétionnaire. Un éventuel sursis ne donnerait pas d'avantage de protection par rapport à la situation actuelle.

54. Au demeurant, comme l'accepte le Secrétaire Général, si le réclamant a gain de cause, il pourra éventuellement obtenir la réparation de tout préjudice à sa réputation subi. Dès lors, l'existence d'un préjudice ne saurait être retenue pour accorder le sursis et cela malgré les affirmations développées par le réclamant, surtout dans ses commentaires aux observations du Secrétaire Général, visant à affirmer qu'il y aurait un préjudice dans le cas d'espèce.

55. La Présidente rappelle aussi qu'une certaine retenue s'impose dans l'exercice du pouvoir exceptionnel que lui attribue l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel (cf. CRCE, ordonnance du Président du 31 juillet 1990, paragraphe 12, dans l'affaire Zaegel c/ Secrétaire Général ; et TACE, ordonnance du Président du 1<sup>er</sup> décembre 1998, paragraphe 26, dans l'affaire Schmitt c/ Secrétaire Général, ordonnance du Président du 14 août 2002, paragraphe 16).

La finalité de la procédure en référé étant de garantir la pleine efficacité du contentieux administratif, la requête tendant à l'octroi d'un sursis doit démontrer que la mesure demandée est nécessaire pour éviter un préjudice grave et difficilement réparable. S'il en était autrement, cela compromettrait non seulement la bonne marche des services, mais également la gestion d'importants secteurs de l'Organisation. Puisque tel n'est pas le cas dans la présente affaire, il n'y a pas lieu d'accorder le sursis demandé.

Par ces motifs,

Statuant au provisoire conformément à l'article 59, paragraphe 9, du Statut du Personnel, à l'article 8 du Statut du Tribunal Administratif, ainsi qu'à l'article 21 du Règlement intérieur,

**LA PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF,**

Rejette la présente requête en sursis.

Fait et ordonné à Supetar (Croatie), le 11 juillet 2018.

Le Greffier du  
Tribunal Administratif

La Présidente du  
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

N. VAJIĆ