

CA/21/15

Orig. : en

Munich, le 05.06.2015

OBJET : Rapport sur les procédures de réexamen et de recours interne de l'Office européen des brevets

SOU MIS PAR : Le Collège des commissaires aux comptes de l'Organisation européenne des brevets

DESTINATAIRES : Le Conseil d'administration (pour information)

RÉSUMÉ

En vertu de l'article 76(3) du règlement financier, le Conseil d'administration a demandé au Collège des commissaires aux comptes de pratiquer un audit des procédures de réexamen et de recours interne de l'Office. Le résumé de l'audit et les recommandations qui en sont issues figurent dans le document CA/20/15. Le présent rapport fournit de plus amples informations.

TABLE DES MATIÈRES

| Objet | Page |
|---|-------------|
| I. RÉSUMÉ | 1 |
| A. PROCÉDURES | 1 |
| B. FAITS ET CHIFFRES | 2 |
| C. LES RECOMMANDATIONS DANS LEURS GRANDES LIGNES | 3 |
| II. DEMANDE D'AUDIT | 4 |
| III. RAPPORT DÉTAILLÉ | 5 |
| A. GESTION DES DEMANDES DE RÉEXAMEN ET DES RECOURS INTERNES À L'OEB | 5 |
| a) Processus général de gestion des recours | 5 |
| b) Audit de l'unité de règlement des conflits | 8 |
| c) Audit de la commission de recours interne | 14 |
| d) Sélection et évaluation d'échantillons | 22 |
| e) Gestion des demandes de réexamen et des recours internes | 23 |
| f) Recommandations | 25 |
| IV. PUBLICATION RECOMMANDÉE | 26 |

I. RÉSUMÉ

1. Le Conseil d'administration a demandé au Collège des commissaires aux comptes de pratiquer un audit des procédures de réexamen et de recours interne de l'Office, ainsi que de la manière dont celles-ci ont été mises en œuvre jusqu'à présent.
2. Les conclusions et recommandations du Collège figurent dans le rapport annuel du Collège des commissaires aux comptes (CA/20/15). Le présent rapport (CA/21/15) donne de plus amples informations.
3. L'audit suit une approche davantage axée sur la gestion des activités que sur les aspects juridiques.

A. PROCÉDURES

4. Les procédures sont définies pour l'essentiel au Titre VIII ("Règlement des conflits") du statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets (ci-après dénommé le "statut").
5. En principe, les procédures se déroulent comme suit :
6. Une réforme de la procédure de recours interne est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. L'une des principales modifications apportées consiste en l'introduction du réexamen par le management, qui peut être demandé par un agent dans un délai de trois mois. L'unité de règlement des conflits enregistre la demande présentée à cet effet et la fait suivre à l'autorité investie du pouvoir de nomination, laquelle est généralement le supérieur du requérant. Le requérant doit recevoir une décision dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande.
7. Après avoir reçu la décision rendue par la personne chargée du réexamen, le requérant peut contester cette décision dans un délai de trois mois, en adressant un recours interne au secrétariat de la commission de recours qui le fera suivre à la Direction "Droit applicable aux agents" (D. 5.3.2), laquelle devra rédiger la position de l'Office. Le requérant a la possibilité de répondre à cette position, auquel cas la Direction "Droit applicable aux agents" peut formuler une seconde position, qui sera, elle aussi, envoyée à l'agent. La commission de recours invite alors le requérant à une audition, à l'issue de laquelle elle formule un avis qui est considéré comme une recommandation à l'intention du Président de l'Office. L'avis est envoyé au Président à qui il appartient de rendre la décision définitive. Le requérant est alors informé de l'issue de la procédure et, par là même, de la décision définitive. Le requérant reçoit l'avis de la commission de recours en même temps que la décision définitive du Président.

8. Il existe également des cas exceptionnels dans lesquels l'agent peut former un recours interne directement sans avoir à passer en premier lieu par la procédure de réexamen par le management.
9. Dans un délai de trois mois après avoir reçu la décision définitive de l'Office, le requérant a la possibilité de contester cette décision en introduisant une requête auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT).

B. FAITS ET CHIFFRES

10. En 2013 et 2014 (jusqu'au 24 novembre 2014), 535 affaires auxquelles prenaient part 3 776 requérants ont été enregistrées en vue d'un **réexamen par le management**. 55 % des affaires (représentant 92 % des requérants) concernaient les dispositions réglementaires et/ou les politiques. Au cours de cette période, 375 affaires (soit 70 %) comptant 3 124 requérants (soit 83%) ont abouti au maintien de la décision (statut "décision maintenue"). Sur ces 375 affaires, 221 affaires comptant 2 933 requérants portaient sur les dispositions réglementaires et/ou les politiques.
11. La **commission de recours** a enregistré 186 affaires auxquelles prenaient part 492 requérants en 2013 et 142 affaires comptant 438 requérants en 2014 (jusqu'au 24 novembre 2014). La liste des affaires enregistrées fait état de 369 requérants en 2011 et de 617 requérants en 2012.
12. Le secrétaire de la commission de recours définit l'objet de chaque recours. Le nombre total d'objets s'établit à 226, dont les principaux sont les suivants : les directives relatives aux enquêtes, la grève, les retenues sur salaire pour cause de grève et l'interdiction de l'envoi en masse de courriers électroniques.
13. En 2013 et 2014, la commission de recours a formulé des avis concernant quelque 155 recours comptant 2 211 requérants, dont 108 (pour 2 131 requérants) ont été rejetés.
14. Au cours de la période 2013 - 2014 (jusqu'au 24 novembre 2014), le **Président de l'Office** a rendu des décisions définitives sur 170 affaires (comptant 573 requérants). 94 % des recours ont été rejetés.
15. Dans le cas de 84 % des requérants, le Président s'est conformé à l'avis de la commission de recours. Sur les 92 recours pour lesquels il avait un avis différent de celui de la commission de recours, le Président en a rejeté 85 (92 %) et fait droit en partie à 7 d'entre eux (8 %).

16. Au cours de la période 2013 - 2014 (jusqu'au 24 novembre 2014), 133 affaires auxquelles prenaient part 200 requérants ont été soumises au **TAOIT**.
17. Le **délai moyen écoulé** entre l'introduction d'un recours interne et la décision définitive a été de 46 mois pour les décisions rendues en 2013, et de 44 mois pour les décisions rendues en 2014.
18. Au 20 novembre 2014, 759 affaires comptant 5 761 requérants étaient encore en instance.
19. La plupart des recours en instance (356 recours formés par 1 542 requérants) étaient en attente de la position de l'Office.
20. En 2013 et 2014 (jusqu'au 24 novembre 2014), 995 demandes ont été adressées au Conseil d'administration. 626 demandes ont été confiées à l'unité de règlement des conflits aux fins d'un réexamen par le management, et 369 demandes ont été rejetées en raison de vices de forme ou d'erreurs matérielles.
21. En principe, la commission de recours travaille de manière chronologique, dans l'ordre de réception des recours. Il existe toutefois des exceptions à cette pratique pour les cas urgents et pour les recours de masse.

C. LES RECOMMANDATIONS DANS LEURS GRANDES LIGNES

- Une première série de recommandations traite de la mise en place d'un système administratif unique permettant un enregistrement centralisé et une catégorisation cohérente des sujets.
- Une deuxième série de recommandations porte sur les moyens d'optimiser la procédure de travail, par exemple la spécialisation des juristes, l'harmonisation des positions formulées par l'Office, ainsi que la conception et la jonction des auditions dans un souci d'efficacité. Le règlement des anciennes affaires devrait également être pris en considération.
- La troisième série vise à séparer chaque procédure individuelle de réexamen ou de recours des discussions politiques.

II. DEMANDE D'AUDIT

22. Le Président du Conseil d'administration, Jesper Kongstad, a adressé au porte-parole du Collège des commissaires aux comptes, M. Schuh, une lettre datée du 30 octobre 2014 qui s'énonçait comme suit :

"Monsieur,

Comme vous le savez, le Conseil, lors de sa 141^e session le 15 octobre 2014, est convenu, sur proposition de la délégation du Royaume-Uni, que son Président proposerait au Collège des commissaires aux comptes d'inclure dans son plan de travail un audit des procédures de réexamen et de recours interne de l'Office ainsi que de la manière dont celles-ci ont été mises en œuvre jusqu'à présent.

Conformément à l'article 76(3) du règlement financier, le Conseil d'administration peut demander au Collège d'effectuer un nombre limité d'enquêtes ou de vérifications spécifiques. Notre demande s'inscrit clairement dans le champ d'application de cette disposition et nous espérons que notre proposition, formulée en temps utile, pourra être prise en considération dans le cadre de votre prochain plan de travail, lequel est encore en cours d'élaboration.

Je me tiens à votre disposition pour répondre à toutes questions particulières en rapport avec cette demande concernant la portée de cette mission et/ou les ressources nécessaires pour l'accomplir."

23. Le Collège des commissaires aux comptes a effectué le travail d'audit demandé dans le cadre de son programme annuel de vérification et a fait figurer ses conclusions et recommandations dans son rapport annuel (CA/20/15). L'avantage est que les conclusions et recommandations sont ainsi toutes regroupées en un seul et même document. Cependant, les rapports annuels du Collège (CA/20/xx) n'étant pas conçus de manière à inclure des informations détaillées, le Collège a décidé, d'un commun accord avec le Président du Conseil, de publier le détail de ses conclusions dans le présent document. Compte tenu de leur nature, les recommandations sont quant à elles simplement reproduites.
24. Le Collège a été soutenu dans sa mission par une équipe d'experts de la société KPMG.

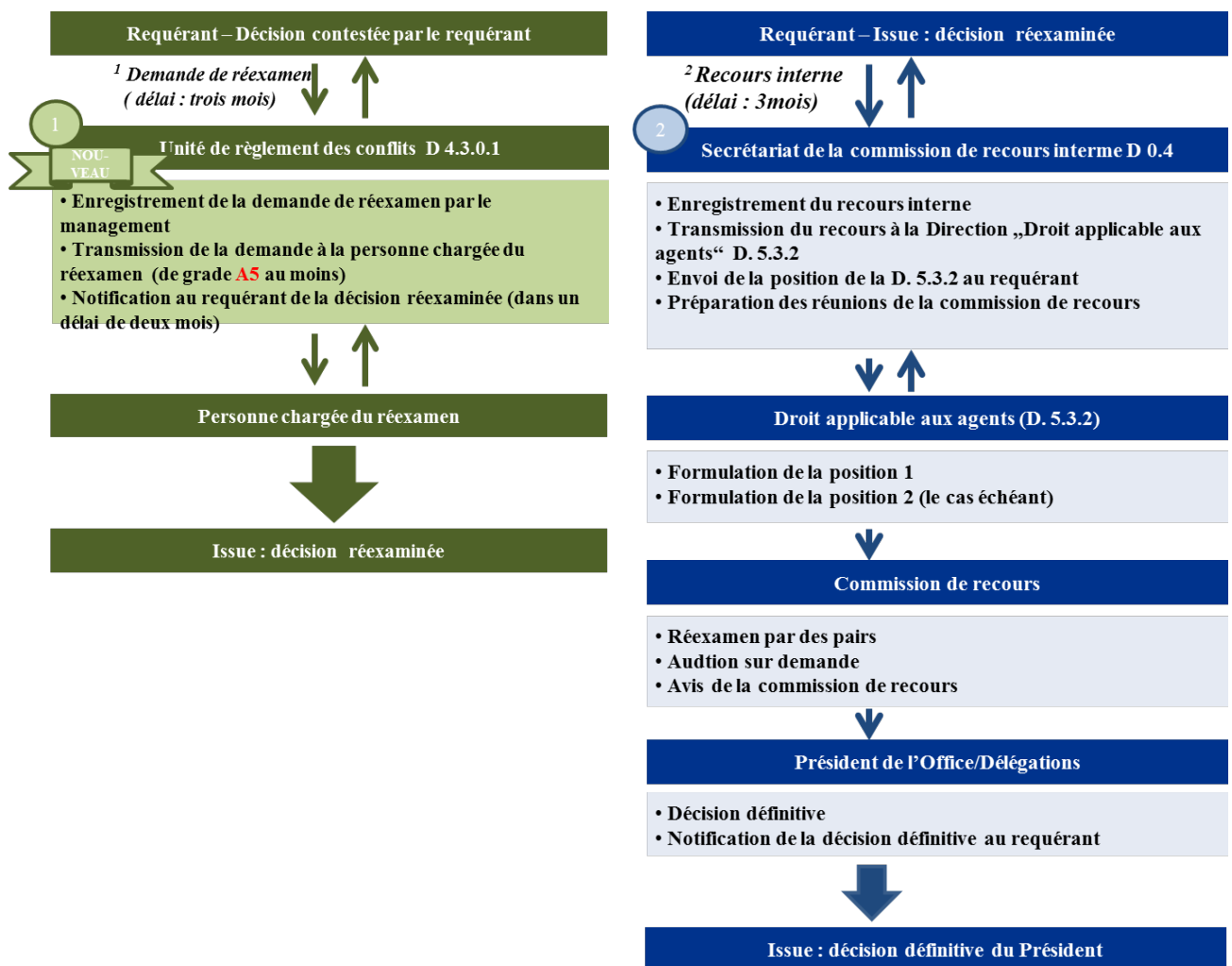
III. RAPPORT DÉTAILLÉ

A. **GESTION DES DEMANDES DE RÉEXAMEN ET DES RECOURS INTERNES À L'OEB**

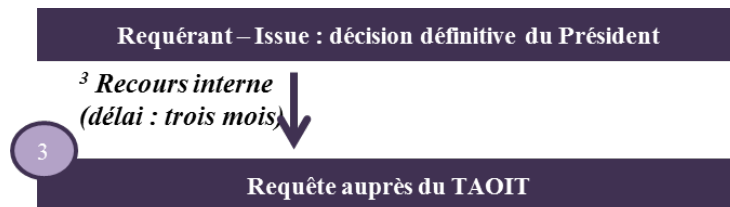
25. En règle générale, les agents de l'Office européen des brevets (OEB) disposent de trois voies pour contester des décisions. Nous utiliserons l'expression "processus de gestion des recours " pour désigner de façon générale le système dans son ensemble. Il convient de distinguer les étapes internes et externes du processus. Les étapes internes comprennent les demandes de réexamen par le management qui sont traitées par l'unité de règlement des conflits et les recours internes qui sont instruits par la commission de recours ou le Conseil d'administration. L'étape externe du règlement des conflits est du ressort du TAOIT.

a) **Processus général de gestion des recours**

26. Le graphique qui suit décrit en détail les trois étapes du processus général de gestion des recours :



27. Une fois que le Président de l'Office a pris une décision définitive, le requérant reçoit l'avis de la commission de recours ainsi que la décision définitive concernant son recours. Le requérant peut alors introduire une requête auprès du TAOIT pour contester cette décision définitive. Il s'agit alors d'une étape externe du règlement du litige.



Délais :

1 – trois mois à compter de l'annonce de la décision contestée

2 – trois mois à compter de l'annonce de la décision rendue à l'issue du réexamen par le management

3 – trois mois à compter de l'annonce de la décision définitive du Président

28. La procédure est identique en ce qui concerne les demandes de réexamen ou les recours dirigés contre une décision du Conseil d'administration. D'autres services sont impliqués dans une certaine mesure.

(i) Réexamen par le management

29. Si un agent souhaite contester une décision prise par un supérieur hiérarchique, par le Président de l'Office ou par toute autre personne, il doit adresser une demande de réexamen à l'unité de règlement des conflits (service 4.3.0.1) dans un délai de trois mois à compter de la publication de la décision contestée. L'unité de règlement des conflits enregistre la demande de réexamen et la fait suivre à la personne chargée de réexaminer la décision. Cette personne est le supérieur du requérant (mais doit avoir au moins le grade de directeur). Le requérant doit recevoir une décision dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de sa demande. Conformément aux dispositions applicables, l'absence de décision révisée dans ce délai de deux mois vaut décision implicite de rejet de la demande de réexamen et le requérant pourra contester à nouveau la décision au moyen d'un recours interne.

(ii) Recours interne

30. Après avoir reçu la décision rendue par la personne chargée du réexamen, le requérant peut contester cette décision dans un délai de trois mois. Il doit à cette fin adresser un recours interne au secrétariat de la commission de recours (D. 0.4). Le secrétariat enregistre le recours interne et le fait suivre à la Direction "Droit applicable aux agents" de l'Office (D. 5.3.2). Cette Direction doit alors formuler la position de l'Office qui constitue l'avis juridique de l'Office. Une fois que

cette position a été rédigée et envoyée au requérant, ce dernier a la possibilité d'y répondre, après quoi la Direction 5.3.2 peut formuler une seconde position, qui sera également envoyée à l'agent. Le requérant est ensuite invité par la commission de recours à une audition tenue par cette dernière.

31. La commission de recours se compose d'un président et de quatre membres titulaires. Le président et deux des membres sont nommés par l'Office et les deux autres membres par le Comité central du personnel. Tous les membres titulaires ont également des suppléants. Il s'agit d'une structure de réexamen par des pairs, car les membres de la commission de recours sont des agents permanents de l'OEB n'ayant pas nécessairement une formation de juriste. Les articles 108 à 112 du statut définissent le fondement juridique de la commission.
32. À l'issue de l'audition, la commission de recours rédige un avis qui est considéré comme une recommandation à l'intention du Président de l'Office. L'avis de la commission de recours est envoyé au Président de l'Office à qui il appartient de prendre la décision définitive. Une fois que cette décision définitive a été prise, le requérant en est informé ainsi que de l'issue de son recours. Il reçoit l'avis de la commission de recours en même temps que la décision définitive du Président.

(iii) Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail

33. Dans un délai de trois mois après avoir reçu la décision définitive de l'Office, le requérant a la possibilité de la contester, en introduisant une requête auprès du TAOIT.

(iv) Exceptions

34. Il y a également des cas exceptionnels dans lesquels un agent peut former un recours interne directement sans avoir à passer par la procédure de réexamen par le management.
35. Un recours interne peut par exemple être formé directement pour contester un rapport d'évaluation des performances.
36. Les décisions prises sur la base d'un avis de la commission médicale ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de recours interne. Cela vaut également pour les décisions prises après consultation de la commission de discipline ainsi que pour les décisions portant sur le télétravail à temps partiel et sur la poursuite des fonctions au-delà de l'âge de 65 ans (article 110 du statut) . Pour contester de telles décisions, une requête doit être introduite auprès du TAOIT.

b) Audit de l'unité de règlement des conflits

(i) Demandes de réexamen par le management enregistrées

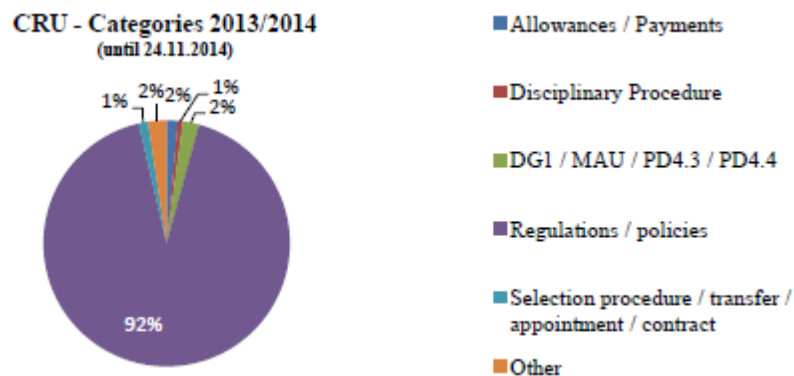
37. En 2013, la liste des demandes de réexamen enregistrées faisait état de 330 affaires pour 2 861 requérants au total. Fin novembre 2014, 205 demandes, présentées par 916 requérants avaient été enregistrées par l'unité de règlement des conflits. La majorité de ces demandes portaient sur des décisions politiques et sur des modifications apportées aux dispositions réglementaires.

38. Réexamen par le management, affaires enregistrées :

| | 2013 | | 2014 (au 24.11.2014) | |
|---|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| | Nombre de requérants | Nombre d'affaires | Nombre de requérants | Nombre d'affaires |
| Total | 2 861 | 330 | 915 | 205 |
| Objet : dispositions réglementaires/ politiques (%) | 2 672 (93,39%) | 190 (57,58%) | 805 (87,88%) | 102 (49,76%) |

Mise à jour fin 2014 : nombre de requérants : 1 072 ; nombre d'affaires : 223

39. Catégories de l'unité de règlement des conflits (1^{ère} série) :



| Catégories | Nombre de requérants 2013 | Nombre de requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|---|---------------------------|---|
| Allocations/indemnités/émoluments | 33 | 23 |
| Procédure disciplinaire | 5 | 19 |
| DG 1/Médecin-Conseil/DP 4.3/DP 4.4 | 54 | 27 |
| Dispositions réglementaires/politiques | 2 672 | 805 |
| Procédure de sélection/mutation/nomination/contrats | 41 | 6 |
| Autres | 56 | 35 |
| Total | 2 861 | 915 |

40. Dans la catégorie "Dispositions réglementaires/politiques", les demandes avaient par exemple pour objet : les circulaires n° 341 et n° 342 (Directives relatives aux enquêtes), la circulaire n° 347 (dispositions en matière de grève), les modifications de la circulaire n° 22 (dispositions en matière de congés), les retenues sur salaire pour cause de grève (octobre et novembre) et le document CA/D 2/14 (démocratie sociale).
41. Le nombre de requérants a sensiblement diminué en 2014 par rapport à 2013. Cela est notamment dû au fait qu'en 2013, 14 demandes de masse ont été présentées, comptant au total 2 515 requérants (la moyenne étant d'environ 180 requérants par demande de masse), alors qu'en 2014 (au 24 novembre), 10 demandes de masse avaient été présentées par 701 requérants (la moyenne étant d'environ 70 requérants par demande). Toutes les demandes de masse portent sur les modifications des dispositions réglementaires ou des politiques.
42. Le tableau ci-après présente une liste des demandes de masse présentées par plus de 60 requérants (en 2013/2014). La demande de masse n° 2013-0027 comptait le plus grand nombre de requérants. En 2014, celle qui comptait le plus grand nombre de requérants (150) était enregistrée sous le numéro 2014-0005. En 2013, il y avait davantage de requérants par demande de masse.

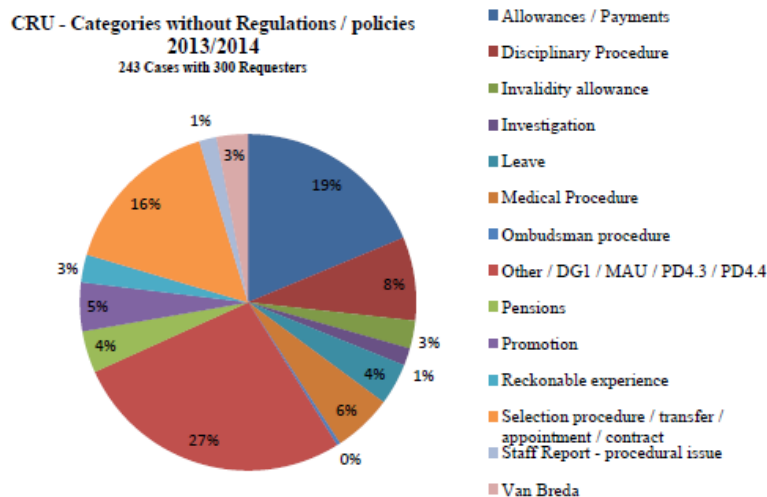
43. Demandes de réexamen de masse :

| N° de dossier | Objet | Nombre de requérants |
|---------------|---|----------------------|
| 2013-0027 | Circulaires n°341 et 342 – Directives relatives aux enquêtes | 723 |
| 2013-0085 | Abrogation de la note du VP4 à l'attention de l'ensemble du personnel en date du 18.03.13 relative aux actions revendicatives | 268 |
| 2013-0153 | Envoi de courriers électroniques de masse à l'Office | 93 |
| 2013-0155 | Lettre de la DP 4.3 en date du 9 juillet 2013 relative aux grèves | 208 |
| 2013-0165 | Gratification collective | 315 |
| 2013-0190 | Modifications de la circulaire n°22 (dispositions en matière de congé) – bien-être | 116 |
| 2013-0191 | Circulaire n°347 (dispositions en matière de grève) | 198 |
| 2013-0238 | Pétition IFLRE - 2013-0238 | 86 |
| 2013-0244 | Retenues pour grève (oct./nov.) | 338 |
| 2013-0315 | Bulletin de salaire du mois d'août – Conseil | 107 |
| 2014-0005 | Retenues sur salaire pour grève (oct./nov.) - Demandes présentées via formulaire électronique – (2013-0244) | 150 |
| 2014-0050 | Cotisations soins de santé (Van Breda) | 108 |
| 2014-0065 | Cotisations au régime de pensions C349 | 105 |
| 2014-0168 | CA/D 2/14 (démocratie sociale) – renvoi au CA | 163 |

L'affaire 2013-0027 portait sur les circulaires n° 341 (Politique relative à la prévention du harcèlement et au règlement des conflits à l'OEB) et n° 342 (Directives relatives aux enquêtes conduites à l'OEB).

44. Outre la catégorie relative aux dispositions réglementaires ou aux décisions politiques, les demandes de réexamen peuvent également être structurées comme suit :

Catégories de l'unité de règlement de conflits (série n° 2) :

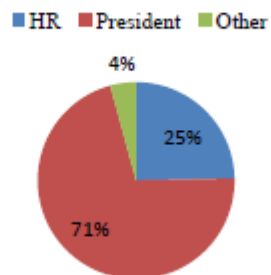


| Catégories (hors dispositions réglementaires / politiques) | Nombre de requérants 2013 | Nombre de requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|--|---------------------------|---|
| Allocations/indemnités /paiements | 33 | 23 |
| Procédure disciplinaire | 5 | 19 |
| Allocation d'invalidité | 6 | 2 |
| Enquêtes | 4 | 1 |
| Congés | 4 | 8 |
| Procédure médicale | 8 | 9 |
| Procédure de médiation | 1 | 0 |
| Autre/DG 1 | 39 | 16 |
| Autre/Médecin-Conseil | 1 | 0 |
| Autre/DP 4.3 | 13 | 8 |
| Autre/DP 4.4 | 1 | 3 |
| Pensions | 11 | 1 |
| Promotion | 11 | 3 |
| Expérience pouvant être prise en compte | 5 | 2 |
| Procédure de sélection/ mutation/nomination/ contrat | 41 | 6 |
| Van Breda | 5 | 4 |
| Notation | 1 | 5 |
| Total | 189 | 110 |

Demandes de réexamen par le management

La majorité des demandes de réexamen présentées en 2013 et 2014, y compris les demandes de masse susvisées, étaient dirigées contre des décisions initiales prises par le Président de l'Office.

Requests against decisions



| Auteur de la décision soumise au réexamen | Nombre de requérants 2013 | Nombre de requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|---|---------------------------|---|
| Président | 2 164 | 534 |
| RH | 614 | 332 |
| Autre | 83 | 49 |

(ii) Issue des demandes de réexamen par le management

45. En 2013 et 2014, 375 affaires (70 %) comptant 3 124 requérants (82,73 %) ont abouti au maintien de la décision initiale après le réexamen (statut de "décision maintenue"). Autrement dit, la décision après le réexamen est restée la même que la décision initiale. Sur ces 375 affaires, 221 comptant 2 933 requérants portaient sur des dispositions réglementaires et/ou des politiques.

46. Issue des affaires traitées par l'unité de règlement des conflits :

| Issue | Affaires 2013/14 (au 24.11. 2014) | Requérants 2013-2014 | Requérants 2013 | Requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|--|--|-----------------------------|------------------------|--|
| Décision maintenue | 375 | 3 124 | 2 556 | 568 |
| Demande à laquelle il a été fait droit | 17 | 16 | 9 | 7 |
| Demande à laquelle il a été fait droit en partie | 4 | 4 | 2 | 2 |
| Rejet | 5 | 7 | 7 | 0 |
| Rejet pour irrecevabilité | 80 | 495 | 254 | 241 |
| Rejet implicite | 11 | 11 | 11 | 0 |
| Renvoi | 14 | 22 | 18 | 4 |
| Retrait | 6 | 6 | 1 | 5 |
| Sans objet | 6 | 65 | 3 | 62 |
| En instance | 17 | 26 | 0 | 26 |
| Total | 535 | 3 776 | 2 861 | 915 |

(iii) Respect des délais par l'unité de règlement des conflits

47. La quasi-totalité des demandes de réexamen par le management ont été instruites dans les délais. La durée moyenne nécessaire à l'enregistrement et au traitement d'une demande s'est établie à 1,5 mois. En 2013/14, 32 affaires (comptant 189 requérants) n'ont pas été traitées dans le délai de deux mois. La décision concernant ces demandes de réexamen pouvait donc être considérée comme une décision implicite de rejet, si bien que le requérant avait la possibilité de former un recours interne.

48. Nous avons sélectionné quelques exemples de cas faisant l'objet de retards et identifié les causes de retard suivantes :

- Faute de frappe dans la base de données (fichier Excel actualisé manuellement)
- Problèmes au niveau de l'instance de réexamen
- Accord avec le requérant (par le dialogue)
- Affaire particulièrement complexe

49. Dans certains de ces cas, les conclusions du réexamen n'ont pas été envoyées dans les délais au motif que l'agent et la personne chargée du réexamen avaient communiqué directement.

c) Audit de la commission de recours interne

(i) Enregistrement des recours internes

50. La liste des recours enregistrés fait état de 369 requérants en 2011, de 617 en 2012, de 492 en 2013 et de 438 en 2014 (au 24.11.2014).

51. La liste des recours internes enregistrés ne fait ressortir aucun écart important entre 2013 et 2014.

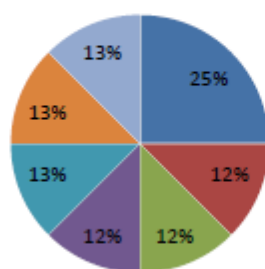
52. Enregistrement des recours internes :

| 2013 | | 2014 (au 24.11.2014) | |
|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| Nombre de requérants | Nombre d'affaires | Nombre de requérants | Nombre d'affaires |
| 492 | 186 | 438 | 142 |

53. Le secrétariat de la commission de recours se charge de classer chaque recours dans une catégorie. Elle n'utilise toutefois pas les mêmes catégories que l'unité de règlement des conflits. Elle n'a pas par exemple de catégorie consacrée aux dispositions réglementaires et aux politiques. Chargée de définir le sujet des recours, elle en a défini 226 au total pour 329 recours comptant 931 requérants. Le graphique ci-dessous présente les sept principaux sujets de recours formés par plus de 25 requérants.

54. Sujets principaux des recours internes :

Internal Appeals – 7 main subject 2013/2104
(8 cases - 505 appellants)



- C341 & C342, Investigation guidelines
- Call for strike, refusal to allow strike ballot 4.11.13
- Cir. 347 Strike
- Salary deduction, strike Oct./Nov. 2013
- Strike regulations - unauthorised absence
- Unauthorised absence, salary deductions, strike action July 2013
- Use of mass e-mails

| Recours internes – sujets principaux (plus de 25 requérants) | Requérants 2013 | Requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|---|------------------------|--|
| Circs. n° 341 et n°342, Directives relatives aux enquêtes | 150 | |
| Dispositions en matière de grève - absence irrégulière | 76 | |
| Envoi de courriers électroniques de masse | 38 | |
| Circ. n° 347 grève | | 26 |
| Appel à la grève, refus d'organiser un vote sur une grève (4.11.13) | | 29 |
| Retenues sur salaire, grève oct./nov. 2013 | | 145 |
| Absence irrégulière, retenues sur salaire, action revendicative de juillet 2013 | | 41 |
| Total | 264 | 241 |

L'affaire 2013-0027 porte sur les circulaires n° 341 (Politique relative à la prévention du harcèlement et au règlement des conflits à l'OEB) et n° 342 (Directives relatives aux enquêtes conduites à l'OEB).

55. En 2013, 150 requérants ont formé un recours interne relatif aux circulaires n° 341 et n° 342 (Directives relatives aux enquêtes).

(ii) Issue des recours internes

56. En 2013 et 2014, la Commission de recours a rédigé des avis sur environ 155 affaires pour 2 211 requérants. La teneur de ces avis était la suivante :

| Issue (recommandation) 2013/2014 | Affaires 2013 et 2014 | Requérants 2013 et 2014 | Requérants 2013 | Requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|---|------------------------------|--------------------------------|------------------------|--|
| Faire droit au recours | 17 | 20 | 17 | 3 |
| Faire droit en partie au recours | 28 | 52 | 31 | 21 |
| Rejeter le recours (avis majoritaire) | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Rejeter le recours | 108 | 2 131 | 53 | 2 078 |
| Aucune recommandation | 1 | 7 | 0 | 7 |
| Total | 155 | 2 211 | 101 | 2 110 |

Le nombre élevé de requérants en 2014 (2 078) s'explique principalement par un recours de masse dirigé contre la décision CA/D 7/10 sur l'assurance soins de santé, comptant 1 482 requérants. L'avis de la commission de recours a été envoyé au Président de l'Office le 20 novembre 2014, afin qu'il rende une décision définitive.

57. L'enregistrement de certains des recours figurant dans le tableau ci-dessus remonte à 2007. Au total, dans le cas de 72 requérants (3,26 %), la commission de recours a estimé qu'il devait être fait droit en totalité ou en partie au recours.

(iii) Décision définitive du Président de l'Office

58. Le tableau suivant présente les données disponibles concernant le nombre de décisions prises par le Président de l'Office ou par ses représentants en 2013 et 2014.

Décisions définitives :

| 2013 | | 2014 (au 24.11.2014) | |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Nombre d'affaires | Nombre de requérants | Nombre d'affaires | Nombre de requérants |
| 84 | 141 | 86 | 432 |

59. En 2013, dans 89 % des décisions, contre 96 % en 2014, il a été conclu au rejet du recours.

Issue des décisions définitives

| | 2013 | 2014 (au 24.11.2014) |
|---|------------|----------------------|
| Faire droit au recours | 3 | 3 |
| Faire droit en partie au recours | 11 | 15 |
| Octroyer des dommages-intérêts pour tort moral | 1 | 0 |
| Rejeter le recours | 126 | 414 |
| Total | 141 | 432 |

60. Avant de prendre une décision définitive, le Président reçoit l'avis de la commission de recours. Dans 84 % des cas, il a suivi la recommandation de ladite commission.

| Avis de la commission/ Décision définitive | Requérants 2013 et 2014 | Requérants 2013 | Requérants 2014 (au 24.11.2014) |
|---|----------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Différence | 92 | 38 | 54 |
| Aucune différence | 481 | 103 | 378 |
| Total | 573 | 141 | 432 |

61. Le tableau ci-après indique les cas où l'avis de la commission de recours était différent de la décision du Président (soit 16 % des cas, pour 92 requérants) :

| | Avis de la commission de recours 2013 | Décision définitive du Président 2013 | Avis de la commission de recours 2014 (au 24.11.2014) | Décision définitive du Président 2014 (au 24.11.2014) |
|----------------------------------|--|--|---|---|
| Faire droit au recours | 11 | 0 | 14 | 0 |
| Faire droit en partie au recours | 22 | 2 | 39 | 5 |
| Octroyer des dommages-intérêts | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Aucune recommandation | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Rejeter le recours | 0 | 36 | 1 | 49 |
| Total | 38 | 38 | 54 | 54 |

S'agissant des 92 recours pour lesquels il ne partageait pas l'avis de la commission de recours, le Président en a rejeté 85 (92 %) et fait droit en partie à 7 d'entre eux (8 %).

62. Une fois que le requérant a reçu la décision définitive, il peut la contester devant le TAOIT, ce qui constitue l'étape externe du règlement du litige.

63. Le tableau ci-après présente le nombre d'affaires concernant l'OEB que le TAOIT a dû instruire ces trois dernières années.

| Année | Affaires concernant l'OEB | Requérants de l'OEB |
|-------|---------------------------|---------------------|
| 2012 | 43 | 45 |
| 2013 | 92 | 153 |
| 2014 | 41 | 47 |

(iv) Temps de traitement

64. Le délai moyen écoulé entre l'introduction d'un recours interne et la décision définitive était de 46 mois pour les décisions rendues en 2013 et de 44 mois pour les décisions rendues en 2014.
65. Au niveau du secrétariat de la commission de recours, il fallait compter en moyenne 1,9 mois pour l'enregistrement des recours internes et leur transmission à la Direction "Droit applicable aux agents" (D. 5.3.2). Cette Direction a mis à son tour environ 25 mois pour formuler la première position et la transmettre au requérant.
66. Le tableau ci-après présente la durée moyenne des différentes étapes de la procédure de recours interne.

Temps de traitement (en mois)

| Année | Transmission du recours à la D. 5.3.2 | Transmission à la D.5.3.2 - première position | Première position – audition | Audition – Avis de la commission de recours | Avis de la commission de recours – décision définitive | Durée moyenne totale : recours – décision définitive |
|-------|---------------------------------------|---|------------------------------|---|--|--|
| 2013 | 1,90 | 25,29 | 10,05 | 5,82 | 3,20 | 46 |
| 2014 | 1,92 | 24,81 | 9,84 | 5,77 | 2,83 | 44 |

Remarque : étant donné que dans certains cas, (par exemple dans le cas de décisions de la commission médicale), aucune position n'a été formulée (ou du moins aucune date n'était mentionnée dans les données reçues), la durée moyenne est inférieure au total.

(v) Conseil d'administration

67. Le tableau ci-après présente les données enregistrées par le secrétariat du Conseil :

| | 2013 | 2014 (au 18.11.2014) |
|---|-------------|-----------------------------|
| Demandes transmises au Président de l'OEB | 461 | 165 |
| Demandes rejetées | 339 | 30 |
| Total | 800 | 195 |
| | | |
| Nombre de sujets | 17 | 8 |

68. En 2013, 800 demandes ont été adressées au secrétariat du Conseil. 461 ont été renvoyées à l'unité de règlement des conflits en vue d'un réexamen par le management et 339 ont été rejetées en raison de vices de forme ou d'erreurs matérielles. Même si le nombre de nouveaux dossiers adressés au secrétariat du Conseil a nettement diminué, la charge de travail demeure élevée car le secrétariat du Conseil doit contrôler le contenu de tous les dossiers entrants avant de les rejeter ou de les transmettre à l'unité de règlement des conflits. Il est rare qu'une demande soit adressée à juste titre au Conseil d'administration. Du point de vue de l'Office, cela n'a été le cas que pour une seule affaire en 2013 et 2014.

(vi) Situation actuelle en matière d'arriérés (réexamens)

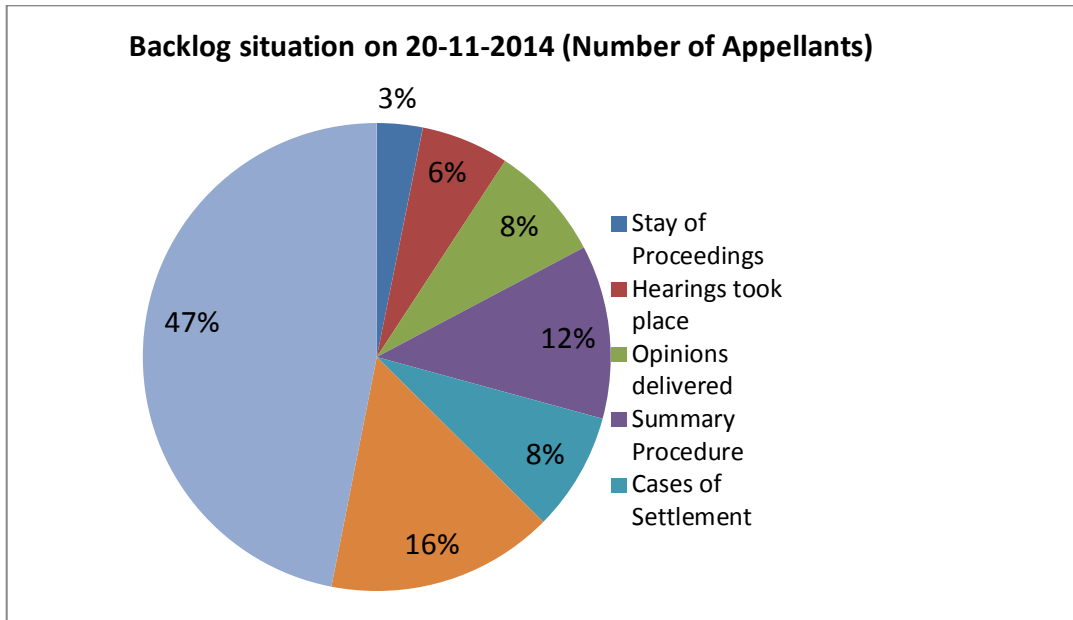
69. Grâce à la procédure de réexamen par le management décrite plus haut, il n'y actuellement aucun arriéré dans l'unité de règlement des conflits.

(vii) Situation actuelle en matière d'arriérés (recours)

70. En principe, la commission de recours traite les recours de manière chronologique, dans l'ordre de réception des recours. Il existe des exceptions à cette pratique pour les cas urgents, ainsi que pour les recours de masse, car ces recours sont traités ensemble. Une fois enregistré, le recours est transmis à la Direction 5.3.2 afin qu'elle publie un document de position.

71. Actuellement, 759 affaires, auxquelles 5 761 requérants prennent part, sont en instance (au 20 novembre 2014).

La situation en matière d'arriérés au 20 novembre 2014 était la suivante :



| Situation en matière d'arriérés au 20.11.2014 | Affaires | Requérants |
|---|------------|--------------|
| Suspension de la procédure | 24 | 185 |
| Auditions effectuées | 46 | 1 563 |
| Avis rendus | 61 | 1 608 |
| Procédure sommaire | 91 | 374 |
| Affaires réglées | 62 | 126 |
| Document de position émis | 119 | 363 |
| Recours en attente du document de position | 356 | 1 542 |
| Total | 759 | 5 761 |

La plupart des affaires en instance (356 affaires comptant 1 542 requérants) sont en attente du document de position, qui doit être rédigé par la Direction 5.3.2. L'affaire la plus ancienne dans l'arriéré remonte au mois de juin 2007. La situation des affaires pour lesquelles un avis a été rendu est principalement due à un recours de masse introduit par 1 482 requérants et concernant le document CA/D 7/10 sur l'assurance soins de santé.

(viii) Évolutions possibles de l'arriéré

72. D'après les informations recueillies pendant les entretiens ainsi que les documents correspondants, nous supposons, au vu de la situation actuelle, que l'arriéré continuera d'augmenter dans les années à venir, et ce pour plusieurs raisons. Outre les recours internes, la Direction "Droit applicable aux agents" doit assurer d'autres missions. Sa tâche principale est de dispenser des conseils juridiques et de traiter les litiges. Outre les litiges internes et externes (TAOIT), la Direction doit également préparer des avis juridiques sur les nouvelles dispositions et les réformes. Cela inclut la préparation des textes des réformes. Rappelons qu'elle se charge également du précontentieux et qu'elle dispense des conseils au sujet des demandes de réexamen faisant intervenir le Président de l'Office.
73. Au cours des entretiens, nous avons également appris qu'en 2014, certains agents avaient pris une part active à plusieurs projets, auxquels ils continueront de participer en 2015. Par conséquent, les capacités à disposition pour diminuer l'arriéré ou traiter de nouveaux recours internes sont limitées.
74. Le nombre élevé d'agents non permanents réduit également l'efficacité, car un même recours interne doit parfois être attribué à trois juristes différents.
75. L'arriéré de recours internes à la Direction 5.3.2 a augmenté de façon constante, le nombre de recours en instance passant de 1 076 en 2010 à 5 761 en 2014. En juin 2014, une étude organisationnelle du service juridique et contentieux a été réalisée. Selon cette étude, la Direction 5.3.2 doit travailler avec un nombre élevé d'agents non permanents.
76. De l'avis même de la Direction, des juristes supplémentaires seraient nécessaires pour réduire l'arriéré actuel d'environ 700 affaires au cours des cinq prochaines années.

d) Sélection et évaluation d'échantillons

77. Sur la base des données fournies par l'OEB, nous avons sélectionné sept demandes de réexamen par le management ainsi que quatre affaires supplémentaires transmises par le Conseil d'administration à l'unité de règlement des conflits. En outre, nous avons sélectionné six recours internes auprès du secrétaire de la commission de recours ainsi que deux recours représentatifs dans l'arriéré de la Direction "Droit applicable aux agents". Comme la plupart des contrats sont limités à trois ans, il arrive souvent que le traitement d'une affaire soit confié à plusieurs juristes, ce qui retarde également la procédure. Il serait avantageux de pouvoir fixer à cinq ans la durée de ces contrats.

(i) Unité de règlement des conflits

78. Les demandes enregistrées par l'unité de règlement des conflits que nous avons sélectionnées ont été traitées dans les délais. Les requérants ont reçu un avis de la personne chargée du réexamen en moyenne dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement.
79. Nous avons également sélectionné quelques affaires dans lesquelles le délai entre l'enregistrement et la date à laquelle l'avis a été rendu était supérieur à deux mois. Au cours de nos entretiens avec les agents de l'unité de règlement des conflits, nous avons appris que, dans certains cas, il n'est pas possible de rendre une première décision dans un délai de deux mois. Par exemple, les affaires très complexes ou celles pour lesquelles le requérant reste en contact direct avec la personne chargée du réexamen ne peuvent pas toujours être résolues dans ce délai de deux mois.
80. Par ailleurs, au cours des entretiens, nous avons appris que le contact direct, qui est l'idée centrale du réexamen par le management, n'est utilisé que dans quelques affaires.
81. L'introduction du réexamen par le management a permis de résoudre certaines affaires individuelles avant qu'elles ne deviennent des recours internes. Plus la demande a un caractère individuel, plus le système est efficace.
82. Dans la liste Excel des affaires enregistrées et de leur avancement, nous avons repéré quelques coquilles (p. ex. des dates d'enregistrement erronées), qui sont dues au fait que la liste est mise à jour manuellement.

(ii) Commission de recours interne

83. Comme il n'existe pas de système unifié pour l'enregistrement et le traitement des demandes/recours, il n'est pas toujours possible d'établir un lien entre les demandes traitées par l'unité de règlement des conflits et les recours internes soumis au secrétaire de la commission de recours. La raison en est que l'unité de règlement des conflits et le secrétariat de la commission de recours utilisent des structures Excel différentes pour l'enregistrement des demandes/recours internes. En outre, lorsqu'une demande qui a été traitée dans le cadre d'un réexamen par le management est transmise au secrétaire de la commission de recours pour enregistrement d'un recours interne, l'unité de règlement des conflits n'en est pas informée.
84. Nous avons par ailleurs appris que la commission de recours avait été en partie incomplète en 2014. D'après une lettre publiée le 6 octobre 2014 par le secrétariat de la commission de recours interne, le comité du personnel n'a pas nommé de membres comme l'impose l'article 5(3) du règlement d'application des articles 106-113. Pendant cette période, les avis relatifs aux recours internes soumis à la commission de recours ont été rédigés en l'absence de représentants du personnel. En janvier 2015, le Président de l'Office a annoncé la composition des comités et des organes statutaires de l'OEB pour l'année 2015 ; les nouveaux représentants du personnel siégeant à la commission de recours ont également été nommés.

(iii) Direction "Droit applicable aux agents"

85. Pendant le traitement d'un recours interne, la phase la plus longue correspond à la rédaction du premier document de position par la Direction 5.3.2. Dans le cas des recours sélectionnés, 23 mois en moyenne à compter de l'enregistrement du recours ont été nécessaires pour rédiger le document de position. Ce délai pourrait s'expliquer par le fait que les documents de position doivent être très détaillés et qu'ils ne sont pas normalisés.

e) Gestion des demandes de réexamen et des recours internes

86. Un des problèmes du système actuel de litiges internes est qu'il faut beaucoup de temps avant qu'une décision définitive ne soit rendue et communiquée au requérant. La rédaction du premier document de position par la Direction "Droit applicable aux agents" est la phase la plus longue de la procédure, ce qui explique en grande partie l'arriéré actuel. Il y a davantage de nouveaux recours internes enregistrés que de recours traités par la commission de recours.

87. Comme les méthodes de travail ne sont pas harmonisées, la communication et la coopération entre la Direction 0.4, la DP 4.3 et la DP 5.3 laissent à désirer. Ces unités ne disposent à ce jour d'aucun outil commun leur permettant de suivre correctement les recours internes. Nous avons appris qu'un projet visant à introduire un outil commun était en cours. Le but de ce projet est de mettre en place une plateforme/un système en ligne qui pourrait être utilisé pendant les différentes étapes de la procédure de recours internes. Le contrôle et le suivi des demandes de réexamen par le management et des recours internes devraient s'en trouver améliorés dans l'ensemble de l'Office.

L'introduction de l'unité de règlement des conflits dans le système de recours devrait favoriser le dialogue direct. Jusqu'à présent, le dialogue entre l'agent et la personne chargée du réexamen n'a été établi que dans quelques affaires individuelles. L'avantage de cette réforme est qu'un accord a pu être trouvé dans certains cas particuliers. Plus les affaires ont un caractère individuel, plus le mécanisme fonctionne de manière satisfaisante, car le système n'est pas conçu pour des recours de masse. La mise en place de systèmes distincts pour les demandes/recours individuels et les demandes/recours de masse permettrait d'accélérer le traitement des affaires et de communiquer plus rapidement aux agents la décision sur le recours. Un instrument distinct permettant de discuter des décisions politiques/réglementations devrait être introduit.

88. Les affaires envoyées par erreur au Conseil d'administration multiplient par deux la charge de travail et constituent une perte de temps. Cette duplication du travail pourrait être évitée si le système de recours faisait l'objet sur les pages Intranet des différents services d'une présentation claire, indiquant quelles personnes sont habilitées à présenter directement une demande au Conseil d'administration et précisant les conditions à remplir. Une autre solution serait que l'unité de règlement des conflits assure de manière indépendante l'enregistrement de l'ensemble de demandes de réexamen par le management et des recours internes. Il faudrait alors que toutes les demandes/tous les recours internes soient envoyé(e)s à l'unité de règlement des conflits pour enregistrement. Après enregistrement, il incomberait à l'unité de règlement des conflits de transmettre la demande/le recours interne au service compétent.

89. Par ailleurs, malgré l'abondance d'informations relatives au système dans l'Intranet, les agents utilisent parfois le mauvais canal pour introduire leurs demandes. À titre d'exemple, le Conseil d'administration a reçu environ 1 000 demandes entre 2013 et 2014. Selon l'Office, toutes ces demandes ont été soumises au mauvais destinataire, soit parce qu'elles contestaient une décision générale soit parce que les requérants étaient affectés individuellement.

90. Le recours à des procédures distinctes pour les affaires individuelles et les demandes/recours relatifs aux décisions politiques et aux réglementations permettrait d'améliorer l'efficacité de la gestion interne des recours.

f) Recommandations

91. Dans le détail, nous recommanderions les mesures suivantes pour l'OEB :

- Mise en œuvre d'un outil commun pour l'ensemble du processus relatif aux demandes de réexamen et aux recours internes.
- Mise en œuvre d'une fonction centrale (processus à propriétaire unique) pour l'enregistrement des demandes de réexamen ainsi que des recours.
- Introduction d'une approche normalisée pour l'enregistrement des demandes de réexamen et d'une communication adéquate en ce qui concerne le processus.
- Renforcement du dialogue direct au sein de l'Office en guise de procédure précontentieuse pour certains cas individuels afin de réduire le nombre de recours internes.
- Prise en considération du règlement des affaires anciennes.
- Formulation de la position de l'Office de manière plus concise et normalisée lorsque cela est possible.
- Création le plus tôt possible de catégories (thèmes) de recours.
- Catégorisation des auditions ayant trait à des thématiques similaires.
- Réorganisation des auditions pour les affaires plus simples, par exemple en prévoyant moins de participants ou moins de temps pour les auditions.
- Renforcement de la Direction "Droit applicable aux agents" en termes de ressources et/ou remaniement organisationnel pour augmenter la productivité.
- Axer le travail des juristes davantage sur des domaines particuliers et leur apporter un soutien par une formation dans des domaines spécifiques (spécialisation).
- Prendre des mesures pour séparer les procédures portant sur des cas individuels (réexamens et recours) des discussions d'ordre politique.

IV. PUBLICATION RECOMMANDÉE

92. De l'avis du Collège des Commissaires aux comptes, le rapport peut être publié.