

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME SESSION

Affaire Vollering (n° 21)

Jugement n° 2114

Le Tribunal administratif,

Vu la vingt et unième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Johannes Petrus Geertruda Vollering le 6 octobre 2000 et régularisée le 14 novembre, la réponse de l'OEB du 16 février 2001, la réplique du requérant du 23 mars et la duplique de l'Organisation du 24 avril 2001;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par le requérant;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant néerlandais né en 1952, est examinateur de brevets de grade A3 à la Direction générale 1 (DG1) de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, à La Haye.

Le 5 mars 1998, le requérant et l'un de ses collègues néerlandais ont envoyé une lettre à un membre du Parlement néerlandais. Le même jour, le requérant a transmis une copie de cette lettre à une centaine de fonctionnaires néerlandais de l'Office par l'intermédiaire du système interne de courrier électronique de l'OEB, «Office Vision» (ci-après le «système OV»). Le 24 mars, le directeur principal du personnel à la DG1 a fait savoir au requérant que le contenu de cette lettre risquait de provoquer des dissensions au sein du Conseil administratif de l'OEB et des tensions entre certaines délégations. Il constituait par conséquent un manquement à l'obligation imposée aux agents par l'article 14 du Statut des fonctionnaires de l'Office, aux termes duquel ils doivent régler leur conduite dans la seule perspective des intérêts de l'OEB. Il ajoutait que, puisque l'on envisageait de prendre des mesures disciplinaires à son encontre, le requérant aurait la possibilité de faire entendre son point de vue le 31 mars. L'intéressé a été entendu à cette date par le Vice-président chargé de la DG1 et par le directeur principal du personnel. On lui a ensuite donné dix jours pour soumettre ses observations par écrit, ce qu'il a fait le 8 avril 1998.

Le 8 juillet, le Président de l'Office a informé le requérant que, tout en considérant ses observations écrites du 8 avril comme des excuses, il n'en estimait pas moins que le fait d'avoir rédigé et envoyé cette lettre -- et de l'avoir diffusée -- était constitutif d'un manquement aux obligations que lui impose en tant que fonctionnaire l'article 14, paragraphe 1, du Statut, qu'il avait failli à son devoir de s'abstenir de tout acte et de toute expression publique d'opinions qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction, comme le lui imposait l'article 16, paragraphe 1, du Statut, et qu'il n'avait pas respecté l'obligation de discrétion prescrite à l'article 20. Le Président lui infligeait par conséquent un blâme.

Le requérant a fait appel de la décision du 2 octobre 1998 auprès du Président et lui a demandé en particulier d'annuler la mesure disciplinaire. En cas de refus, il souhaitait que sa lettre soit considérée comme introduisant un recours. Le directeur chargé du développement du personnel lui a fait savoir le 14 octobre que le Président ne pouvait pas donner suite à sa demande et qu'il en avait saisi la Commission de recours. Dans un avis rendu le 10 juin 2000, une majorité des membres de la Commission a considéré que le requérant avait bien manqué aux obligations que lui faisaient les articles 14 et 16 -- mais non à celles découlant de l'article 20; ils recommandaient le rejet du recours pour défaut de fondement. Dans une opinion dissidente, une minorité des membres de la Commission a estimé que la référence aux articles 16 et 20 dans la lettre de blâme constituait un vice de procédure car, l'audition du 31 mars n'ayant pas porté sur ces articles, le requérant avait été privé de son droit d'être entendu sur les accusations liées à ces dispositions; ils considéraient que, pour cette raison, le blâme devait être levé. Dans

une lettre du 18 juillet 2000, le directeur principal du personnel a fait savoir au requérant que le Président de l'Office avait rejeté son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait valoir que, bien que l'article 94 du Statut donne à l'autorité investie du pouvoir de nomination le droit de prononcer un blâme sans consulter la Commission de discipline, dans son cas, la procédure disciplinaire et la décision attaquée ont été entachées de plusieurs vices de procédure et de fond. Premièrement, il a été porté atteinte à son droit de préparer sa défense correctement. En effet, on ne lui a accordé que cinq jours pour se préparer avant son audition, alors que, selon lui, si l'on s'était fondé, par analogie, sur le délai prévu à l'article 101, paragraphe 1, il aurait dû bénéficier d'un délai de quinze jours. Quant à la lettre du 24 mars 1998, qui l'informait que des mesures disciplinaires risquaient d'être prises à son encontre, elle mentionnait des faits inexacts. Il y est fait notamment référence à une note envoyée le 11 mars par l'intermédiaire du système OV, or cette note n'a jamais existé : le requérant nie avoir envoyé, ce jour-là, une telle note à un grand nombre de ses collègues. Il affirme de surcroît que, dans la décision du Président de le sanctionner, il n'est plus du tout fait référence à la lettre adressée au parlementaire néerlandais. Le requérant conclut que la mesure disciplinaire «est donc irrecevable».

Il y a également eu violation de son droit d'être entendu. Il a été entendu par le Vice-président chargé de la DG1, or la sanction disciplinaire a été prise par le Président. A son avis, cette décision ne s'appuie pas sur un rapport motivé, et on ne lui a pas réellement donné la possibilité de se faire entendre, ce qui constitue une infraction aux articles 94 et 102 du Statut. De plus, aux termes de l'article 102, la sanction aurait dû être prise dans un délai de un mois; or la décision du Président a été prise environ trois mois après l'audition du requérant le 31 mars. Il a donc été porté atteinte à son «droit à ce qu'une décision soit prise dans les délais».

Il y a eu violation de son droit de se défendre des accusations portées à son encontre. Le 24 mars, il a été informé de la possibilité que l'Organisation prenne contre lui une mesure disciplinaire pour violation de l'article 14 du Statut; le compte rendu de son audition du 31 mars fait également référence à ce même article. Or, dans la lettre du Président datée du 8 juillet, il est fait en outre référence à une violation des articles 16 et 20 alors que le requérant n'a jamais eu la possibilité de se défendre contre ces accusations-là. Il considère que, pour qu'une mesure disciplinaire soit valable, elle doit être fondée sur l'article applicable.

Le requérant affirme que ses actes n'ont aucunement porté atteinte au crédit de l'OEB et que l'administration n'a pas prouvé que tel avait été le cas. Seule la lettre l'informant qu'il serait entendu le 31 mars fait mention du parlementaire néerlandais. La lettre du Président dans laquelle celui-ci lui inflige un blâme mentionne le fait qu'il a transmis la lettre à des collègues; or, de l'avis du requérant, cela n'équivaut pas à une diffusion publique; l'OEB ne peut pas aujourd'hui, rétroactivement, invoquer ce fait pour motiver une mesure disciplinaire. De plus, de par leur propre statut, les parlementaires ont le devoir de garder confidentielle la teneur des informations qu'ils reçoivent, à moins qu'expéditeur et destinataire ne conviennent de la rendre publique. Le contenu de la lettre n'ayant pas été rendu public, la dignité de l'OEB n'a en rien été affectée.

Le requérant déclare qu'il n'y a jamais eu aucune preuve que les délégations au Conseil administratif de l'OEB aient été au courant de cette lettre ou qu'elle ait été à l'origine de tensions quelconques. Il fait cependant remarquer que les Pays-Bas sont l'un des pays membres de l'OEB et que leur délégation au Conseil administratif reçoit ses ordres du gouvernement néerlandais. Il est donc dans l'intérêt de l'Organisation que le Parlement néerlandais soit informé de différents «faits et éléments préoccupants». En tant que ressortissant néerlandais, il a le droit, et même le devoir, de communiquer librement avec les membres du Parlement.

Si une quelconque partie de la lettre est considérée comme «portant atteinte au crédit» de l'OEB, cela est dû à une interprétation erronée, imputable à la traduction de l'Organisation. Cette traduction est inexacte selon le requérant. Il a fourni sa propre traduction qui, dit-il, est totalement différente et plus précise. Le mobile et l'intention de la lettre adressée au parlementaire étaient de fournir des informations et d'ouvrir la discussion sur un article du Statut concernant les fonctionnaires néerlandais. Il ne s'agissait aucunement de créer des tensions au sein du Conseil administratif ou entre cet organe et l'Office.

Le requérant rappelle qu'en tant que citoyen de l'Union européenne il jouit de la liberté d'expression; à son avis, cela implique non seulement qu'il avait le droit de faire les déclarations qu'il a faites mais aussi qu'on ne saurait le sanctionner pour cela. Il cite plusieurs raisons le conduisant à penser que la mesure disciplinaire a en réalité été inspirée par des motifs cachés et qu'elle constitue un abus de pouvoir et un acte de censure. Il a demandé à l'administration de placer dans son dossier personnel sa lettre de recours du 2 octobre 1998 contre l'imposition du blâme, mais cette demande a été refusée. Cela constitue une violation de l'article 32 du Statut.

Il demande au Tribunal : 1) d'annuler la décision du Président du 18 juillet 2000 et d'ordonner que l'OEB lui verse 50 000 florins néerlandais à titre de dommages-intérêts pour le tort moral subi; 2) de condamner le Président pour l'«abus de pouvoir» que constitue son refus d'insérer la lettre du 2 octobre 1998 dans son dossier personnel et de lui imposer une sanction financière pour le «gaspillage de temps et d'argent» qu'a causé «l'utilisation abusive et inutile de [son] pouvoir discrétionnaire»; 3) de condamner l'OEB pour l'abus de procédure et la grave violation de la procédure en vigueur qui ressort de l'avis rendu à la majorité des membres de la Commission de recours et d'ordonner qu'on lui verse 10 000 florins à titre de dommages-intérêts pour le tort moral subi; et 4) d'ordonner qu'on lui paie 10 000 florins à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OEB affirme que la requête est en partie irrecevable. En effet, la conclusion tendant à ce que le Président soit sanctionné pour un prétendu abus de pouvoir ne figure pas dans le recours interne et la demande de dommages-intérêts pour tort moral n'a été présentée ni dans le cadre du recours interne ni pendant les débats de la Commission de recours. A son avis, les seules conclusions recevables sont celles relatives à l'annulation de la décision du Président et au paiement des dépens.

L'Organisation soutient que de toute façon, indépendamment des questions de recevabilité, la requête est dans son intégralité dénuée de fondement. Le blâme n'est pas motivé par un fait inexact. Dans sa lettre du 24 mars 1998, le directeur principal du personnel faisait clairement référence à la lettre que le requérant avait adressée au parlementaire néerlandais ainsi qu'à sa diffusion aux fonctionnaires par courrier électronique. La Commission de recours a estimé à l'unanimité qu'il ne saurait y avoir de doute quant au fait que c'est cet acte-là qui a motivé le blâme. De plus, le requérant n'a jamais mentionné, dans son recours interne, le fait que la date de la note diffusée par l'intermédiaire du système OV, indiquée dans la lettre du directeur principal, était, suite à une erreur, inexacte.

L'OEB affirme que la lettre du requérant n'a pas été mal interprétée. Dans cette lettre, l'intéressé cite nommément une personne, dont il indique également la nationalité, et il mentionne une délégation nationale au Conseil administratif. Ce faisant, il courait le «risque d'irriter certaines personnes» et avait failli aux obligations qui lui sont imposées, en sa qualité de fonctionnaire, par l'article 14. Son argument selon lequel le véritable objectif de la lettre était d'attirer l'attention sur un article du Statut concernant les fonctionnaires néerlandais ne saurait être retenu comme circonstance atténuante, d'autant plus que, selon l'OEB, la lettre contient des «remarques désobligeantes». De plus, les explications avancées par le requérant pour défendre sa propre traduction sont à la fois peu convaincantes et contradictoires. A cet égard, l'Organisation fait remarquer que l'un des membres de la Commission de recours -- qui est aussi l'un de ceux ayant souscrit à l'avis de la majorité -- a été en mesure de lire la lettre originale et d'évaluer les arguments du requérant.

Contrairement aux assertions de l'intéressé, le simple fait d'envoyer une lettre à un parlementaire revient à en rendre public le contenu et constitue par conséquent une violation des obligations imposées à l'article 14. De plus, selon la jurisprudence bien établie du Tribunal, la liberté d'expression d'un fonctionnaire international n'est pas illimitée : les obligations imposées par les articles 14 et 16 du Statut consacrent les limites encadrant leur liberté d'expression. L'OEB fait remarquer que la décision du Président ne fait pas référence à l'article 20, donc l'argument du requérant concernant cet article ne se justifie plus.

L'Organisation nie que l'imposition de la sanction disciplinaire ait été entachée d'un quelconque vice de procédure ou autre. Cette sanction n'enfreint aucunement le principe de proportionnalité et les droits du requérant ont été respectés pendant la procédure disciplinaire. Le rapprochement que le requérant fait avec l'article 101, paragraphe 1, est tout à fait hors de propos : la procédure visée dans cette disposition concerne des sanctions disciplinaires plus graves. Son assertion selon laquelle la sanction disciplinaire est basée «sur des motifs cachés» est sans fondement.

D. Dans sa réplique, le requérant réfute l'affirmation de l'OEB selon laquelle il n'a pas maintenu sa demande de dommages-intérêts pour tort moral. Il signale qu'elle figure effectivement dans son recours et que «les conclusions présentées initialement sont maintenues, à moins que le requérant ne fasse connaître expressément qu'il les abandonne». De plus, il n'est pas en mesure d'apporter la preuve de ce qui a ou n'a pas été dit pendant les débats de la Commission de recours puisqu'on a refusé de mettre à sa disposition l'enregistrement de ces débats.

Il élargit ses conclusions pour demander en outre, d'une part, la condamnation de l'OEB pour l'«abus de procédure» que constitue le refus de lui fournir la bande d'enregistrement ou une transcription des débats et, d'autre part, le paiement de 5 000 florins à titre de dommages-intérêts pour le tort moral subi de ce fait.

E. Dans sa duplique, l'Organisation prétend qu'après avoir présenté une conclusion visant au paiement de dommages-intérêts pour tort moral dans la lettre par laquelle il a formé son recours interne, le requérant n'a réitéré cette conclusion dans aucune de ses écritures ultérieures. Elle fait valoir que puisque la conclusion principale -- à savoir l'annulation de la décision attaquée -- est sans fondement, celle relative aux dommages-intérêts pour tort moral doit être rejetée par le Tribunal. Elle fait remarquer en outre que même les membres de la Commission de recours ayant exprimé une opinion dissidente, qui auraient accueilli favorablement la conclusion du requérant tendant à l'annulation de la décision, ont estimé qu'il n'existait «pas d'autre justification pour le paiement de dommages-intérêts pour tort moral». Quant à la nouvelle conclusion relative aux dommages-intérêts pour tort moral présentée dans sa réplique, elle est irrecevable et sans fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, ressortissant néerlandais, a adressé à un membre du parlement de son pays une lettre datée du 5 mars 1998. Le même jour, il a transmis le texte de cette lettre à ses collègues néerlandais, par l'intermédiaire du système interne de courrier électronique de l'OEB.
2. Entendu sur la question le 31 mars 1998, il a été invité à expliquer sa position par écrit, ce qu'il a fait.
3. Par lettre du 8 avril 1998, adressée aux deux fonctionnaires qui étaient présents lors de son audition, le requérant a affirmé qu'il n'avait jamais eu l'intention de créer quelque tension ou dissension que ce fût entre le Conseil administratif et l'Office. Il concluait en estimant que l'Office n'était pas fondé à prendre une sanction et en espérant que la question pouvait être considérée comme réglée.
4. Dans une lettre datée du 8 juillet 1998, le Président a infligé au requérant «un blâme, mesure disciplinaire légère». Il fondait cette sanction sur les motifs suivants : en envoyant sa lettre du 5 mars 1998, le requérant avait publiquement discrédité une délégation nationale au Conseil administratif en utilisant des informations dont la véracité n'était nullement prouvée; il n'avait donc pas respecté les obligations générales que lui impose l'article 14, paragraphe 1 du Statut; il avait failli à son devoir de s'abstenir de tout acte et en particulier de toute expression publique d'opinions qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction, comme l'exige l'article 16, paragraphe 1; et il avait manqué à son obligation d'observer la plus grande discrétion sur tout ce qui concerne les faits et informations susceptibles de venir à sa connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, comme le lui impose l'article 20.
5. La sanction disciplinaire a été prise par le Président sur le fondement de l'article 94, paragraphe 1, du Statut, qui l'autorise à donner un avertissement par écrit ou un blâme sans consulter la Commission de discipline.
6. Suite à un recours formé par le requérant le 2 octobre 1998, les membres de la Commission de recours ont, dans leur avis du 10 juin 2000, recommandé à la majorité le rejet du recours pour défaut de fondement.
7. Les principaux points de cet avis sont les suivants :
 - a) Le blâme sanctionnait le fait que le requérant avait envoyé une lettre à un parlementaire néerlandais, contenant des observations susceptibles de provoquer des dissensions au sein du Conseil administratif de l'OEB et des tensions entre une délégation nationale au Conseil et l'Office. Contrairement à ce que le requérant a affirmé à plusieurs reprises, ce n'est pas l'envoi de cette lettre à un certain nombre de ses collègues par l'intermédiaire du système OV qui a motivé la sanction.
 - b) En distribuant cette lettre, le requérant a enfreint l'article 14, paragraphe 1 du Statut, qui fait obligation aux fonctionnaires de s'acquitter de leurs fonctions et de régler leur conduite dans la seule perspective des intérêts de l'OEB; il n'a de surcroît pas respecté les dispositions de l'article 16, paragraphe 1, qui stipule qu'un fonctionnaire «doit s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinions qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction». La lettre en question constitue l'expression d'une opinion en public, qui n'est pas couverte par la liberté d'expression car elle contient des déclarations susceptibles de jeter le discrédit sur l'Office.
 - c) Le choix de la sanction disciplinaire relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui a nommé le fonctionnaire; en l'occurrence, le Président, en imposant un blâme, qui constitue une sanction disciplinaire légère, a correctement exercé ce pouvoir.

d) Les garanties générales de procédure ont été respectées même si la Commission de discipline n'a pas été consultée. Ces garanties comprenaient le droit, pour le requérant, d'être informé des accusations portées à son encontre, l'octroi d'un délai raisonnable pour qu'il puisse préparer sa défense et le droit d'être entendu.

e) En ce qui concerne la demande du requérant de placer sa lettre du 2 octobre 1998 dans son dossier personnel, il était supposé que l'Office procéderait conformément à l'article 32, paragraphe 1, du Statut, qui dispose que le dossier personnel contient toutes les pièces concernant la situation administrative du fonctionnaire, et les observations formulées par celui-ci sur lesdites pièces.

8. Le Président de l'Office a fait sienne la recommandation de la Commission de recours de rejeter le recours pour défaut de fondement, et le requérant en a été informé par une lettre du 18 juillet 2000. Telle est la décision qu'il attaque.

9. Le requérant considère que la rédaction de sa lettre relève de l'exercice légitime de sa liberté d'expression.

A cet égard, le poste qu'il occupe à l'OEB en tant qu'examineur de brevets ne nécessite aucunement qu'il communique avec un membre du Parlement de son pays.

10. On ne peut pas reprocher à l'OEB d'avoir condamné cet acte au motif qu'il dépassait les limites de la liberté d'expression, car la liberté dont jouissent les fonctionnaires internationaux en la matière ne saurait être considérée comme illimitée. Il est indéniable que le requérant a failli à l'obligation que lui impose l'article 16, paragraphe 1, du Statut, de «s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinions qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction». Il n'a pas respecté non plus l'obligation que lui fait l'article 14, paragraphe 1, de «s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation européenne des brevets».

11. Les observations du requérant relatives à une délégation nationale risquaient non seulement de mettre l'Office dans une situation embarrassante, mais elles auraient également pu provoquer des tensions au sein du Conseil administratif, préjudiciables aux intérêts de l'OEB.

12. En faisant connaître à un membre du Parlement son avis sur ce qui se passait au sein de l'OEB, le requérant semble être parti du principe qu'il revient aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur ce que font les organisations internationales. Cela dénote chez lui une attitude qui va à l'encontre de l'indépendance de la fonction publique internationale, dont il est membre.

13. Le requérant ne saurait échapper aux conséquences de sa faute en reconnaissant, comme il l'a fait dans la lettre du 8 avril 1998, qu'il n'avait peut-être pas été pleinement conscient du fait que sa conduite n'était pas à la hauteur des exigences énoncées dans le Statut des fonctionnaires, ou qu'il n'avait pas eu l'intention de discréditer un membre du Conseil administratif ou de porter atteinte à la réputation de l'OEB. Cette déclaration a pourtant été considérée comme équivalant à des excuses par le Président de l'Office, et elle a constitué une circonstance atténuante ayant conduit à infliger au requérant une sanction disciplinaire légère, à savoir un blâme.

14. Lorsque la mesure prend la forme d'un blâme, le Tribunal a un pouvoir de contrôle limité. Il ne peut intervenir «que si la décision émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexacts» (voir le jugement 274, affaire Connolly-Battisti n° 2, au considérant 2).

15. En l'espèce, aucun des éléments susmentionnés n'était présent et le Président était en droit d'imposer un blâme. Au vu des pièces du dossier, il n'a pas outrepassé son pouvoir et n'en a pas abusé.

16. L'accusation selon laquelle la procédure d'enquête était entachée d'irrégularités ne saurait être accueillie puisqu'il ressort des faits que le requérant avait été informé à l'avance des accusations portées à son encontre et savait que l'on envisageait de lui infliger une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au blâme. Dans la lettre du directeur principal du personnel, il s'est vu offrir la possibilité d'être entendu à une date et dans un lieu qui lui étaient indiqués. Il a par ailleurs eu amplement le temps de préparer sa défense et s'est vu accorder un délai de dix jours après l'audition pour lui permettre de soumettre ses observations par écrit. Les délais fixés par le Statut des fonctionnaires pour la procédure disciplinaire n'étaient pas applicables puisque la Commission disciplinaire n'était

pas intervenue dans cette affaire.

17. La conclusion principale du requérant n'étant pas accueillie, sa conclusion subsidiaire tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral ne l'est pas non plus.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 13 novembre 2001, par M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente du Tribunal, M. James K. Hugessen, Juge, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 2002.

(Signé)

Mella Carroll

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet