

QUATRE-VINGT-SEIZIÈME SESSION

Jugement n° 2278

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. A. H. le 31 mars 2003, la réponse de l'Organisation du 8 juillet, la réplique du requérant du 4 août et la duplique de l'OEB du 22 septembre 2003;

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

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. L'article 23 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, intitulé «Résidence», se lit comme suit :

«Le fonctionnaire est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il n'en résulte pas de gêne pour l'exercice de ses fonctions.»

Le requérant est né en 1968 et a la nationalité britannique. Entré en 1997 en tant qu'examineur de grade A2 au service de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, il est en poste à La Haye. Actuellement, il a le grade A3. Dans sa lettre contenant son offre d'emploi initiale, il était notamment indiqué ce qui suit :

«L'Office escompte que vous résiderez aux Pays-Bas à une distance de l'Office telle qu'il n'en résulte pas de gêne pour l'exercice de vos fonctions (article 23 du Statut des fonctionnaires).»

Pendant les trois ans et demi qui ont suivi son engagement, le requérant a vécu aux Pays-Bas, à moins de dix kilomètres des bureaux de l'Office. En novembre 2000, il a acheté une maison à Essen (Belgique), près de la frontière avec les Pays-Bas, à quatre-vingt neuf kilomètres de son lieu de travail.

L'article premier des Dispositions concernant l'octroi de prêts à la construction dispose notamment ce qui suit :

«(1) Tout fonctionnaire de l'Office en position d'activité peut solliciter l'octroi d'un prêt au titre d'aide à la construction, à l'achat ou à la transformation d'une habitation étant sa résidence principale ou destinée à le devenir après son départ en retraite. [...]

(2) L'habitation doit constituer une résidence au sens de l'article 23 du Statut des fonctionnaires [...].»

En décembre 2000, le requérant a sollicité l'octroi d'un tel prêt pour financer l'achat de sa maison en Belgique. Dans une note datée du 25 janvier 2001, le directeur du personnel l'a informé qu'il n'était pas autorisé à établir sa résidence en Belgique puisqu'il avait accepté les conditions d'emploi stipulées dans sa lettre d'engagement et plus particulièrement celle concernant sa résidence aux Pays-Bas. Un échange de correspondance s'en est suivi à l'occasion duquel le requérant a contesté la décision du 25 janvier, mais l'administration est restée sur sa position et le directeur du personnel l'a informé, le 8 mars 2001, que son adresse aux Pays-Bas «continuerait d'être considérée comme étant celle de sa résidence au sens de l'article 23 du Statut des fonctionnaires». Le requérant a répondu que, si cela signifiait que la décision du 25 janvier n'était pas rapportée, il entamait un recours interne pour attaquer

celle-ci.

Six mois plus tard, un autre membre du Service du personnel a pris contact avec lui pour l'inviter à retourner signées les lettres du 25 janvier et du 8 mars 2001 susmentionnées. Dans sa réponse écrite du 19 novembre 2001, le requérant a renvoyé à ses réponses précédentes. Le 17 janvier 2002, il a été informé que son affaire avait été déferée à la Commission de recours, le Président de l'Office ayant conclu, après un premier examen de son dossier, que les règles en vigueur avaient été correctement appliquées.

Dans son avis du 6 novembre 2002, la Commission a recommandé à l'unanimité que le recours soit accueilli. Elle estimait que l'Office était en principe en droit d'établir une règle générale, fondée sur des critères tels qu'une durée de trajet ou une distance kilométrique maximales, pour vérifier la conformité de la distance séparant la résidence d'un fonctionnaire de son lieu de travail aux dispositions de l'article 23 du Statut des fonctionnaires, une règle de caractère général permettant, selon elle, de garantir l'égalité de traitement des membres du personnel. Mais la règle qui avait été invoquée par l'Office en l'espèce, à savoir que la résidence d'un fonctionnaire doit se situer à moins d'une heure de trajet par des moyens de transport publics, lui a semblé inapplicable tout d'abord parce que son objectif initial était de limiter les demandes d'indemnités d'expatriation émanant de ressortissants belges vivant en Belgique et travaillant à La Haye, et non pas de restreindre le droit des fonctionnaires à choisir leur lieu de résidence, mais également parce que l'Office ne l'avait pas appliquée à un autre fonctionnaire qui se trouvait dans une situation semblable. La Commission a également estimé que ce que l'Office «escomptait» dans sa lettre d'engagement quant au lieu de résidence du requérant ne constituait pas une obligation contractuelle.

Le 14 janvier 2003, le requérant a été informé du rejet de son recours par le Président «pour les motifs avancés par l'Office pendant la procédure de recours». Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que le refus de l'Office de lui permettre de résider en Belgique est contraire à l'article 23 du Statut. Selon lui, la possibilité pour les fonctionnaires de résider ailleurs qu'au lieu de leur affectation peut clairement se déduire du libellé de cet article. De plus, dès lors que l'Office a reconnu la grande qualité de son travail en lui accordant une promotion rapide et en évaluant son comportement professionnel comme étant «très bon», il lui est difficile de prétendre que la distance entre son domicile et son lieu de travail constitue une gêne pour l'exercice de ses fonctions.

Le requérant soutient également que la décision attaquée va à l'encontre de plusieurs articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que de la déclaration adoptée par le Conseil d'administration de l'OEB, lors de sa cinquante-cinquième session, affirmant que l'Office adhère aux «principes généraux du droit, y compris [l]es droits de l'Homme». En outre, selon le requérant, ce que l'Office a déclaré escompter dans la lettre d'engagement ne peut s'interpréter comme constituant une obligation contractuelle contraignante.

Enfin, il accuse l'Office de discrimination à son encontre en citant le cas d'autres fonctionnaires ayant été autorisés à résider en Belgique, notamment celui d'un collègue qui se trouvait dans une situation identique à la sienne et qui a obtenu un prêt pour l'achat d'une habitation située près de la frontière séparant les Pays-Bas et la Belgique à une distance de son lieu de travail comparable à celle à laquelle se situe sa propre résidence.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 14 janvier 2003 ainsi que celle du directeur du personnel du 25 janvier 2001 et d'ordonner à l'Office de lui adresser une lettre où il reconnaît officiellement son droit à résider à Essen. Il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel au titre des pertes qu'il a subies du fait que sa demande de prêt immobilier a été «de fait bloquée» et qu'il a dû financer une deuxième résidence aux Pays-Bas et consacrer son congé annuel ainsi que son congé dans les foyers à la préparation de son dossier. Il demande également des dommages-intérêts pour tort moral par suite du traumatisme et de l'anxiété provoqués par la décision du 25 janvier 2001, de l'ingérence de l'OEB dans sa vie privée et du rejet de la recommandation adoptée à l'unanimité par la Commission de recours. Enfin, il réclame 500 euros de dépens.

C. L'OEB soutient que les conclusions tendant à la réparation des torts matériel et moral subis sont irrecevables dans la mesure où le requérant n'a pas réclamé de dommages-intérêts au cours de la procédure de recours interne.

Elle considère que la définition de ce qui ne crée «pas de gêne pour l'exercice des fonctions» d'un agent relève du pouvoir d'appréciation du Président. La décision de ce dernier sur ce point ne peut donc donner lieu qu'à un contrôle restreint de la part du Tribunal.

L'Organisation soutient que, conformément à une décision prise dans les années quatre-vingt par le Président de l'époque, si un fonctionnaire met plus d'une heure pour faire le trajet entre son domicile et son lieu de travail, il est considéré qu'il y a infraction aux dispositions de l'article 23. La défenderesse reconnaît qu'à l'origine cette décision répondait à son souhait d'éviter que des ressortissants belges travaillant à La Haye, mais résidant dans leur pays d'origine, ne réclament une indemnité d'expatriation. Néanmoins, elle fait observer que tel n'est pas le cas du requérant puisque en tant que ressortissant du Royaume-Uni travaillant à La Haye il aurait de toute façon droit à une telle indemnité qu'il réside en Belgique ou aux Pays-Bas. Toutefois, selon son interprétation de l'article 23, le personnel employé à La Haye est tenu de résider aux Pays-Bas, ce qui correspond bien à l'intérêt légitime qu'a l'Office d'assurer «l'accomplissement ininterrompu et fiable par ses fonctionnaires des tâches qui leur sont assignées».

Elle fait valoir que les conditions d'emploi du requérant figuraient dans sa lettre d'engagement et que, celui-ci ayant accepté son offre d'emploi sans contester ces conditions, elle était en droit d'escompter que l'intéressé répondrait également à son attente quant à son lieu de résidence.

La défenderesse dément que le requérant ait fait l'objet d'une discrimination en soulignant que les quelques fonctionnaires concernés étaient d'anciens membres de l'Institut international des brevets qui vivaient en Belgique à l'époque où l'Institut a été incorporé à l'OEB.

D. Dans sa réplique, le requérant reprend longuement ses arguments. Il accuse la défenderesse de ne pas avoir répondu aux questions soulevées dans sa requête et de présenter les faits de manière incomplète. Il maintient que l'interprétation que donne l'Office de l'article 23 va à l'encontre des droits de l'homme, notamment en ce qu'elle lui refuse la liberté de choisir son lieu de résidence, et il insiste sur la recevabilité de sa demande de dommages-intérêts.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient ses arguments dans leur intégralité, y compris son objection à la recevabilité de la requête. Elle nie que son interprétation de l'article 23 enfreigne les droits de l'homme et fait observer que la portée de certains principes proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme peut varier en fonction du contexte. Le critère d'une heure de trajet par des moyens de transport publics a été adopté pour s'assurer que l'article 23 serait appliqué de manière uniforme. En ce qui concerne les Pays-Bas, il a en outre été considéré qu'une résidence située sur le territoire de l'Etat hôte de l'Organisation et distante de moins de cent kilomètres des bureaux de l'Office satisfait aux dispositions de l'article 23.

D'après l'Organisation, le requérant n'a pas lieu d'évoquer la qualité de ses services puisque l'interprétation qu'elle donne de l'article 23 repose sur «le comportement professionnel moyen des fonctionnaires» et sur le «risque» qu'un éloignement excessif du lieu de résidence puisse gêner le bon fonctionnement d'un service. La défenderesse écarte l'exemple du collègue qui aurait bénéficié d'un prêt immobilier dans des circonstances semblables car sa résidence était située aux Pays-Bas à moins de cent kilomètres des bureaux de l'Office.

Enfin, l'OEB soutient que le requérant a acheté sa maison en Belgique avant de se renseigner sur les conditions d'octroi des prêts immobiliers auprès de sources informées. S'il avait consulté à temps l'agent chargé des demandes de prêt, il aurait appris qu'une résidence en Belgique ne répondait pas aux exigences de l'article 23.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, ressortissant britannique, est fonctionnaire de l'OEB à La Haye. La lettre de l'Organisation comportant l'offre d'emploi initiale acceptée par le requérant contenait la phrase suivante : «L'Office escompte que vous résiderez aux Pays-Bas à une distance de l'Office telle qu'il n'en résulte pas de gêne pour l'exercice de vos fonctions (article 23 du Statut des fonctionnaires).»

2. L'article 23 se lit comme suit :

«Le fonctionnaire est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il n'en résulte pas de gêne pour l'exercice de ses fonctions.»

3. En novembre 2000, le requérant a acheté une maison à Essen, en Belgique, près de la frontière avec les Pays-Bas, avec l'intention d'y résider. Celle-ci se trouve à moins de cent kilomètres de son lieu de travail. Lorsqu'il a

sollicité un prêt immobilier de l'OEB pour cet achat, il a été informé par l'Office qu'il n'était pas autorisé à résider hors des Pays-Bas.

4. Ses tentatives pour obtenir de ses supérieurs une décision plus favorable n'ayant pas abouti, il a formé un recours interne. Les membres de la Commission de recours, dans un avis détaillé s'appuyant sur un raisonnement rigoureux, ont recommandé à l'unanimité qu'il soit fait droit à son recours, mais le Président a refusé de suivre cette recommandation. Dans une lettre datée du 14 janvier 2003, écrite en son nom, il est dit :

«Le 15 novembre 2002, le Président a reçu l'avis de la Commission de recours interne daté du 6 novembre 2002 sur le lieu de votre résidence permanente (article 23 du Statut des fonctionnaires).

Il m'a été demandé de vous informer qu'après avoir soigneusement examiné la recommandation de la Commission, il a décidé que les raisons invoquées ne sont pas convaincantes. Il a de ce fait décidé de rejeter le recours pour les motifs avancés par l'Office pendant la procédure de recours.»

5. Telle est la décision attaquée.

6. Le requérant soutient que, dès lors que Essen ne se trouve qu'à quatre-vingt neuf kilomètres, c'est-à-dire à cinquante-sept minutes de son lieu de travail, et que l'Office reconnaît que son comportement professionnel est très bon, il est contraire à la Déclaration universelle des droits de l'homme et au Statut des fonctionnaires de l'Office de tenter de l'empêcher de résider hors des Pays-Bas. Il se plaint également d'être victime d'une discrimination puisque certains de ses collègues ont été autorisés à résider en Belgique et ont obtenu des prêts immobiliers de l'OEB pour des habitations situées dans ce pays. Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dommages-intérêts pour torts matériel et moral, ainsi que les dépens.

7. L'OEB soutient que les conclusions tendant à la réparation des torts matériel et moral subis sont irrecevables dans la mesure où le requérant n'a pas réclamé de dommages-intérêts dans le cadre de la procédure de recours interne. La défenderesse invoque le pouvoir d'appréciation du Président pour déterminer ce qui n'entraîne «pas de gêne pour l'exercice [des] fonctions» d'un agent et soutient que l'article 23 a été interprété depuis les années quatre-vingt comme impliquant un trajet d'une durée maximale d'une heure par des moyens de transport publics.

8. Il est évident que la décision attaquée ne saurait être maintenue.

9. En premier lieu, le Tribunal a souligné à maintes reprises que les décisions administratives doivent être correctement motivées. Il en est particulièrement ainsi lorsque, à l'issue d'une procédure de recours interne approfondie au cours de laquelle chaque partie a présenté des écritures fournies et détaillées, le chef exécutif d'une organisation internationale, qui exerce une fonction quasi-juridictionnelle et joue le rôle d'avant-dernier arbitre pour trancher les différends surgissant entre l'administration et le personnel, décide de ne pas suivre la recommandation de l'organe de recours interne. Dans son jugement 2092, au considérant 10, le Tribunal a estimé ce qui suit :

«Lorsque le chef exécutif d'une organisation fait siennes les recommandations d'un organe de recours interne, il n'est absolument pas tenu de donner d'autres raisons que celles invoquées par l'organe lui-même. En revanche, lorsqu'il rejette ces recommandations [...], il ne suffit pas, pour s'acquitter de l'obligation qui est la sienne de motiver sa décision, de déclarer simplement qu'il n'est pas d'accord avec l'organe en question.»

10. En tant que chef en titre de l'administration dont la conduite est mise en cause, le Président de l'Office doit veiller à s'acquitter scrupuleusement de son rôle de décideur en dernier ressort dans le cadre de la procédure de recours interne. Non seulement il lui incombe d'être juste et objectif, mais il faut aussi que sa conduite montre à l'évidence qu'il l'a été. Il ne suffit pas de déclarer, comme le Président semble le faire dans la décision attaquée, qu'il estime que l'administration a avancé de meilleurs arguments, car ce n'est pas là une raison mais une conclusion. La procédure de recours interne est conçue pour trancher de manière juste, satisfaisante et rapide les litiges soulevés par le personnel des organisations internationales. La manière cavalière adoptée en l'espèce tend à jeter le discrédit sur l'ensemble de la procédure, ce qui n'est dans l'intérêt de personne et encore moins de l'Organisation elle-même. Faute d'avoir été prise dans le respect d'une forme substantielle de procédure, la décision attaquée doit être annulée.

11. En outre, cette décision est entachée non seulement de vices de forme mais aussi de fond, comme la Commission de recours l'a démontré de manière on ne peut plus convaincante dans son avis. Le Tribunal fait siens

les passages suivants de ce document dont la teneur est entièrement corroborée par le dossier :

«4. Obligation de résider aux Pays-Bas

20. La raison d'être de la "règle du trajet d'une heure" est contestable. La circulaire de la DG1 datée du 24 septembre 1990 et, encore plus nettement, la note du Service du personnel datée du 7 novembre 1996 montrent qu'il s'agissait d'empêcher les fonctionnaires de résider hors des Pays-Bas. Dans son mémorandum du 14 janvier 1998, le directeur principal du personnel expliquait à cet égard que :

"Cette règle est liée au problème qu'a posé l'ancien Institut international des brevets. Des fonctionnaires belges vivaient en Belgique et travaillaient à La Haye (et recevaient même une indemnité d'expatriation). On y a vu une infraction au Statut des fonctionnaires. La DG1 a donc publié une circulaire d'où il ressortait clairement que résider en Belgique constituait une violation de l'obligation imposée par l'article 23 (la frontière se trouve à plus d'une heure de trajet de La Haye). Les prêts immobiliers ne sont donc plus accordés pour les résidences situées en Belgique. Cela a finalement été accepté par le personnel."

Il en ressort que cette règle ne portait pas sur la question de savoir à partir de quelle distance du lieu de travail il y avait gêne pour l'exercice des fonctions des agents. En fait, le problème principal concernait l'indemnité d'expatriation accordée aux ressortissants belges. L'obligation en matière de résidence a été interprétée de manière restrictive dans le but d'exclure toute résidence située hors des Pays-Bas. En revanche, à l'intérieur des Pays-Bas, l'Office accepte toute résidence se trouvant dans un rayon de cent kilomètres du lieu de travail (voir la déclaration [de l'Office] du 9 octobre 2002).

21. La règle en question repose donc sur des considérations étrangères au problème qui entraînent une limitation du droit qu'a le fonctionnaire de choisir librement sa résidence et elle va au-delà des exigences de l'article 23.

5. Principe de l'égalité de traitement

22. Le cas du fonctionnaire de l'OEB qui réside à Saint-Willebrord (Pays-Bas) montre que l'Office ne prend pas seulement en compte la durée du trajet effectué par des moyens de transport publics. Dans le cas de ce fonctionnaire, en effet, la durée du trajet est de deux heures environ. Or, l'Office a accepté qu'il réside à Saint-Willebrord parce que cette ville se situe à moins de cent kilomètres de son lieu de travail, Rijswijk, et qu'il peut s'y rendre en voiture en cinquante minutes environ.

23. On peut se demander si la durée du trajet en voiture est un critère valable, car elle varie en fonction de plusieurs éléments (liaisons routières, systèmes et volume de circulation, conditions météorologiques, etc.). Comme il ressort du cas d'espèce, il est difficile de déterminer dans chaque cas le temps nécessaire pour se rendre en voiture jusqu'au lieu de travail. Selon le planificateur d'itinéraire fourni par l'auteur du recours, la durée du trajet entre Essen (Belgique) et Rijswijk (Pays-Bas) est inférieure à une heure [cinquante-sept minutes] alors que selon celui cité par l'Office elle est légèrement supérieure [une heure et trois minutes]. De toute évidence, rien ne justifie de traiter les deux cas différemment. Le simple fait que Essen soit hors du territoire des Pays-Bas ne constitue pas -- comme expliqué ci-dessus -- une raison suffisante pour ne pas admettre que les obligations en matière de résidence sont bien remplies.

6. Offre d'emploi

24. Enfin, l'Office ne peut pas soutenir que l'auteur du recours, en acceptant l'offre d'emploi, s'est engagé à établir sa résidence aux Pays-Bas. L'intéressé a raison de prétendre que le fait que l'Office "escomptait" qu'il établirait sa résidence aux Pays-Bas ne constitue pas une obligation contractuelle. De plus, la circulaire du [24 septembre 1990] indique prudemment qu'"en principe" la résidence hors des Pays-Bas ne répond pas au critère de résidence. La seule affirmation catégorique énoncée dans cette circulaire concerne la perte du droit à l'indemnité d'expatriation si (contrairement à ce que l'Office "escompte") le fonctionnaire n'établit pas sa résidence aux Pays-Bas. Toutefois, l'Office n'a pas contesté le droit de l'auteur du recours, en tant que ressortissant du Royaume-Uni, à l'indemnité d'expatriation. Dans un cas pareil, la règle énoncée dans la circulaire n'est à l'évidence pas applicable.»

12. Pour ces motifs, la requête doit être accueillie et la décision attaquée annulée. Quant à la demande de dommages-intérêts, dès lors qu'elle n'a pas été présentée devant la Commission de recours, elle est irrecevable.

13. Normalement, dans une affaire aussi complexe, le requérant aurait droit à des dépens que le Tribunal aurait pu

fixer au montant réclamé. En l'espèce, le requérant n'est représenté par aucun conseil. Le recours à un conseiller juridique n'est certes pas une obligation et ne garantit en rien la bonne présentation d'un dossier mais, cela dit, les écritures du requérant présentent des répétitions et contiennent des attaques personnelles tout à fait superflues contre l'agent du service juridique qui a rédigé les écritures de l'OEB. Elles comportent également des remarques insultantes dénuées de fondement contre la défenderesse, que cette dernière conteste à juste titre. Le Tribunal limitera le montant des dépens accordés à 300 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le Président devra prendre toutes les mesures nécessaires pour reconnaître au requérant le droit de résider à Essen (Belgique).
3. L'Organisation versera au requérant 300 euros à titre de dépens.
4. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet