

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

**B. (n° 15), H.
et P. (L.) (n° 30)**

**c.
OEB**

134^e session

Jugement n° 4551

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. F. B. (sa quinzième), M. R. H., en tant que successeur en titre de feu M^{me} O. S., et M. L. P. (sa trentième) le 14 mars 2020 et régularisées le 5 mai, la réponse unique de l'OEB du 30 septembre, la réplique des requérants du 13 novembre 2020 et la duplique de l'OEB du 16 février 2021;

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 suivants:

Les requérants contestent les modifications effectuées concernant l'utilisation des courriels de masse au sein de l'Office.

Au moment des faits, M. B., M. P. et M^{me} S. étaient fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB. Ils étaient également membres élus du Comité du personnel, ainsi que membres de l'Union syndicale de l'OEB (SUEPO). M. B. et M. P. forment leur requête à titre individuel et en leur qualité de «représentant élu du personnel/membre du syndicat»*. M^{me} S. étant décédée, son seul héritier, M. H., forme la requête au nom la défunte. M. P. indique que,

* Traduction du greffe.

vu qu'il n'est plus en service, les droits qu'il tirait de sa qualité de représentant du personnel peuvent être cédés à un représentant du personnel nouvellement élu qui agirait en tant que «successeur en titre»*. M. H. fait une déclaration similaire concernant M^{me} S. Dans ce cas, leurs droits et leur intérêt à agir devraient faire l'objet d'une «subrogation ou transmission»* en faveur de M. B.

Le 13 mai 2013, le Président de l'Office publia le communiqué n° 26 intitulé «Utilisation des courriels de masse au sein de l'Office: trop c'est trop»*. Il relevait que les représentants du personnel effectuaient de plus en plus d'envois massifs de courriels et que, bien souvent, ces courriels suscitaient des polémiques et étaient inexacts sur le plan factuel. Il annonça donc qu'il fixerait prochainement des règles sur les communications de masse.

Le Vice-président chargé de la Direction générale 4 publia un communiqué le 31 mai 2013, dans lequel il déclara que la communication était essentielle au bon fonctionnement de l'Organisation et que l'accès aux outils de communication, qui découlait de la liberté d'association et d'expression, devait être garanti. Toutefois, lorsqu'ils utilisaient ces outils, tous les agents devaient respecter les règles et principes de l'OEB, et le courrier électronique n'était pas un moyen de transmission massive de messages en interne. En conséquence, à compter du 3 juin, l'envoi de courriels à plus de 50 destinataires serait subordonné aux conditions énoncées dans le communiqué n° 10 du 29 mars 2006. Ainsi, seuls les employés autorisés souhaitant échanger des informations nécessaires pour réaliser la mission et les objectifs de l'OEB, rechercher des informations en rapport avec les tâches officielles et communiquer des informations en vue de conserver ou d'acquérir des connaissances en rapport avec les fonctions professionnelles seraient habilités à envoyer des courriels de masse. Il soulignait que les représentants du personnel et les syndicats disposaient de pages Intranet dédiées à la communication d'informations, qui étaient sous leur entière responsabilité, ajoutant que, si les personnes concernées le demandaient, l'Office

* Traduction du greffe.

fournirait une assistance afin de tenir à jour et d'améliorer leurs pages Intranet.

Les requérants introduisirent des demandes de réexamen identiques au cours de l'été 2013 pour contester le communiqué n° 26 et le communiqué du 31 mai 2013. Ils prétendirent que l'interdiction portant sur l'utilisation des courriels affectait leurs activités quotidiennes en tant que membres à la fois du Comité central du personnel et de ses sections locales. Les mesures mises en place par les textes litigieux violaient le paragraphe 1 de l'article 34 du Statut des fonctionnaires de l'Office, dès lors que le Comité du personnel ne pouvait «maintenir des contacts opportuns avec le personnel»* ni «permettre à l'opinion du personnel de s'exprimer»*. En outre, les courriels adressés aux comités susmentionnés avaient été bloqués.

Le 5 septembre 2013, le Président rejeta les demandes de réexamen au motif que les communiqués litigieux étaient fondés. Fin novembre 2013, les requérants saisirent la Commission de recours pour demander que la décision de bloquer les courriels à destination et en provenance des comités du personnel ou des bureaux de l'Union soit annulée et que les moyens de communication interne en vigueur avant le 31 mai 2013 soient rétablis. Ils réclamèrent également des dommages-intérêts pour tort moral à raison de l'atteinte portée à leurs droits à la liberté d'association et à la liberté de communication, et pour le retard déraisonnable pris dans le traitement de leurs recours, ainsi que des dépens.

Après avoir entendu les parties, la Commission de recours rendit un rapport unique le 11 octobre 2019. Elle considéra à l'unanimité que les recours étaient recevables dans la mesure où les requérants les avaient introduits à titre individuel pour faire valoir que les restrictions contestées avaient porté atteinte à leurs droits à la liberté d'expression et à liberté d'association. Elle estima également que les requérants, qui étaient tous membres du Comité du personnel, avaient qualité pour introduire un recours à ce titre. Ils pouvaient valablement affirmer qu'ils avaient été, en tant que représentants du personnel, directement lésés dans l'exercice des droits que leur conférait le paragraphe 1 de l'article 34 du Statut des

* Traduction du greffe.

fonctionnaires, étant donné que la communication avec le personnel faisait partie intégrante de leurs tâches et de leur mandat, et que les mesures litigieuses restreignaient directement leurs moyens de communication. La majorité conclut toutefois que les recours étaient dénués de fondement. Premièrement, elle estima que le communiqué du 31 mai 2013 n'était pas entaché d'excès de pouvoir, dès lors que l'Office était en droit, sur la base du communiqué n° 10 de 2006 et de la décision du Président tendant à limiter l'utilisation des courriels de masse, de restreindre le nombre de destinataires auxquels des courriels pouvaient être envoyés sans autorisation préalable. Deuxièmement, la restriction contestée était conforme aux dispositions du premier alinéa du paragraphe 3 de l'article 38 du Statut des fonctionnaires, ce qui signifiait qu'aucune consultation préalable du Conseil consultatif général n'était nécessaire. Troisièmement, la majorité n'avait trouvé aucune preuve avérée de l'existence d'un motif illégitime sous-tendant la mesure litigieuse. Elle admit que la restriction contestée, telle qu'énoncée dans les communiqués de mai 2013, visait à mettre un terme à l'augmentation du volume, de la fréquence et de l'agressivité du contenu des courriels de masse, qui «devenait incontrôlable»*. Ainsi, la restriction contestée ne pouvait être considérée comme inappropriée ou disproportionnée. En outre, le fait que les courriels de masse envoyés par l'«Amicale», un club de loisirs, n'étaient pas soumis à la même restriction ne constituait pas une inégalité de traitement puisque la situation de l'Amicale n'était pas comparable à celle des représentants du personnel. Par conséquent, la majorité recommanda le rejet des recours pour défaut de fondement dans la mesure où ils étaient recevables. Elle déclara toutefois que la restriction contestée était «objectivement et indéniablement stricte, et difficilement justifiable dans des circonstances normales»*.

Au contraire, la minorité considéra que la suppression de facto pour l'ensemble des représentants du personnel de la possibilité de communiquer avec le personnel au moyen de courriels de masse était illégale. La restriction contestée devait donc être annulée et les requérants devaient se voir accorder des dommages-intérêts pour tort moral au vu de la gravité de la violation commise, qui les avait privés de leurs droits

* Traduction du greffe.

fondamentaux à la liberté d'association et à la liberté de communication. Ils devaient également se voir rembourser leurs dépens. La Commission de recours recommanda à l'unanimité l'octroi à chaque requérant d'une indemnité de 600 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral à raison de la durée de la procédure de recours interne.

Le 16 décembre 2019, le Président informa les requérants qu'il avait décidé de rejeter leurs recours comme partiellement irrecevables et totalement dénués de fondement. Il soutenait que les membres de la SUEPO (l'Union syndicale de l'Office européen des brevets, qui n'est pas un organe statutaire de l'OEB) n'avaient pas qualité pour introduire un recours. Sur le fond, il fit siens la recommandation de la majorité des membres de la Commission de recours et les motifs qui la fondaient. Il accepta de verser la somme de 600 euros à chaque requérant à raison de la durée de la procédure. Il ajouta qu'en novembre 2018 il avait adopté une mesure pilote d'une année autorisant les comités du personnel à envoyer un certain nombre d'invitations à leurs assemblées respectives et que des discussions étaient en cours afin d'élargir encore les possibilités d'envoi autorisé des courriels de masse. Telle est la décision que les requérants attaquent devant le Tribunal.

Chaque requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner à l'OEB d'annuler le communiqué n° 26 du 13 mai 2013 et la «communication»* du 31 mai 2013, et d'ordonner à l'OEB de rétablir tous les moyens de communication interne, y compris, notamment, l'accès sans restriction aux courriels de masse pour les comités du personnel et l'Union, comme c'était le cas avant le 31 mai 2013. Ils demandent aussi au Tribunal d'ordonner à l'OEB de prendre sans plus attendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute tentative de violation du droit individuel des requérants, et de l'ensemble du personnel, à la liberté d'association et de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger le droit à la liberté d'association dont jouissent les requérants en tant que membres du Comité central du personnel et de ses sections locales et en tant que membres d'un syndicat, ainsi que tous les autres membres du personnel agissant en cette même qualité, et

* Traduction du greffe.

pour prévenir toute violation de ce droit. En outre, ils demandent au Tribunal d'ordonner à l'OEB de ne prendre aucune mesure de censure qui porterait atteinte à leurs droits et, plus généralement, aux droits de l'ensemble du personnel. De plus, les requérants réclament individuellement l'octroi de 20 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral à raison de la grave violation de leurs droits depuis 2013, ainsi que 5 000 euros à raison de la durée excessive de la procédure de recours interne. Enfin, ils réclament le remboursement des dépens et des frais encourus pendant la procédure, y compris, notamment, des honoraires d'avocat sur présentation des factures.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter les requêtes comme irrecevables en partie et dénuées de fondement. Elle souligne que les membres de la SUEPO n'ont pas qualité pour agir et qu'un fonctionnaire à titre individuel, même s'il est membre d'un syndicat, n'a pas pour mandat général d'engager des procédures au nom d'autres membres du personnel. En outre, M^{me} S. et M. P. ne sont plus membres du Comité du personnel et n'ont donc pas qualité pour agir à ce titre. Quant à M. B., il n'est plus membre du Comité du personnel depuis juillet 2020. L'OEB demande en outre au Tribunal de rejeter certaines conclusions spécifiques comme irrecevables pour défaut de compétence. Elle ajoute qu'elle a déjà versé à chaque requérant la somme de 600 euros à titre de compensation pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne et estime que ce montant est suffisant.

CONSIDÈRE:

1. Les trois requêtes reposant sur les mêmes faits et soulevant les mêmes questions de droit et de fait, et, en outre, les requérants exposant leurs arguments dans un seul mémoire, il y a lieu de joindre les requêtes afin qu'il soit statué à leur sujet par un seul et même jugement.

2. Le Tribunal examinera tout d'abord les questions soulevées à titre préliminaire par l'OEB.

L'OEB soutient que les requêtes sont irrecevables en partie au motif que:

- a) les requérants ne sont plus représentants du personnel puisqu'ils ne sont pas membres du Comité du personnel; et
- b) l'un des requérants, M. B., a formé sa requête également en tant que membre de la SUEPO; or les membres de la SUEPO n'ont pas qualité pour introduire un recours en vertu de l'article 106 et du paragraphe 1 de l'article 108 du Statut des fonctionnaires; ils n'ont pas non plus qualité pour saisir le Tribunal, dès lors que ce dernier n'a compétence que pour connaître de requêtes à caractère individuel, conformément à l'article II, paragraphe 5, de son Statut.

3. Ces deux arguments sont dénués de fondement.

M. B., M. P. et M^{me} S. – dont le fils forme la requête devant le Tribunal en tant que seul héritier – ont saisi la Commission de recours en leur qualité tant de fonctionnaires que de représentants du personnel. Lorsque les présentes requêtes ont été déposées devant le Tribunal en mars 2020, deux des trois requérants, à savoir M. P. et M^{me} S., n'étaient plus représentants du personnel. Au cours de la présente procédure, M. B. a également cessé son activité de représentant du personnel (depuis juillet 2020).

Les requérants invoquent une violation de leurs droits à la liberté d'association, de communication et d'expression, qui sont reconnus à tout fonctionnaire de l'Office. Selon la jurisprudence du Tribunal, tous les membres du personnel d'une organisation internationale jouissent du droit à la liberté d'association et l'organisation a l'obligation de ne pas porter atteinte à ce droit. Ce droit découle nécessairement de leur emploi (voir le jugement 4194, au considérant 7, ainsi que le jugement 911, au considérant 3). Chacun d'eux peut entamer une procédure visant à défendre ce droit ou à contester sa prétendue violation (voir le jugement 4155, au considérant 2). Ainsi, il suffit pour le Tribunal que les requérants aient formé leurs requêtes en leur qualité de fonctionnaires (M. H. agissant en tant que successeur en titre de feu M^{me} S.).

4. Les exceptions d'irrecevabilité opposées par l'OEB en ce qui concerne la qualité pour agir des requérants en tant que représentants du personnel et/ou membres de la SUEPO sont en théorie pertinentes dans la mesure où elles portent sur les griefs que les intéressés ont formulé à ce titre. Toutefois, pour des raisons qui seront exposées plus loin (voir le considérant 13), le Tribunal n'examinera pas ces griefs, mais uniquement ceux que les intéressés ont formulé en tant que membres du personnel. Par conséquent, il n'y a pas lieu de statuer sur les exceptions d'irrecevabilité concernant des griefs qui ne seront pas examinés.

5. Le Tribunal examinera d'office une autre question préliminaire.

Les requérants contestent deux décisions de portée générale, la première annonçant la future adoption de règles relatives aux courriels de masse et la seconde fixant de nouvelles règles en la matière. Il est de jurisprudence qu'un fonctionnaire ne peut saisir le Tribunal pour attaquer une décision de portée générale à moins que, et jusqu'à ce que, une décision individuelle faisant personnellement grief au fonctionnaire concerné ait été adoptée sur la base de la décision de portée générale. Mais la jurisprudence du Tribunal prévoit une exception ou une restriction. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 3761, au considérant 14: «En principe, une [...] décision [administrative de portée générale] ne peut être contestée qu'à partir du moment où une décision individuelle faisant grief au fonctionnaire concerné a été adoptée. Toutefois, des exceptions sont possibles lorsque la décision de portée générale ne nécessite aucune décision d'application et porte immédiatement atteinte à des droits individuels». Cela vaut également pour le droit à la liberté d'association (voir, par exemple, les jugements 496, au considérant 6, et 3414, au considérant 4). Comme le Tribunal l'a fait observer dans ce dernier jugement, les fonctionnaires d'une organisation internationale jouissent du droit d'association et il existe dans leur contrat d'engagement une clause implicite obligeant l'organisation concernée à respecter ce droit. Le Tribunal a alors conclu que le requérant pouvait invoquer la compétence du Tribunal pour soutenir que des décisions de portée générale avaient directement porté atteinte à ses droits. Dans la présente affaire, les requérants soutiennent que le communiqué du

31 mai 2013 a immédiatement et directement porté atteinte au droit des fonctionnaires à la liberté d'association en annonçant qu'à compter du 3 juin 2013 les courriels adressés à plus de 50 destinataires seraient subordonnés à l'obtention d'une autorisation et que, sinon, ils seraient automatiquement bloqués et ne seraient pas expédiés. Quant au communiqué n° 26 du 13 mai 2013, il représentait la première étape du processus qui avait abouti à la publication du communiqué du 31 mai 2013; par conséquent, c'est à juste titre que les requérants l'ont contesté en même temps que le communiqué du 31 mai 2013 dans le cadre du recours interne et des présentes requêtes.

6. L'argument principal des requérants porte essentiellement sur la violation de leur droit fondamental à la liberté d'association (article 30 du Statut des fonctionnaires) et il peut être résumé comme suit:

- i) aucun membre du personnel ne peut envoyer à titre individuel un courriel de masse à d'autres membres du personnel pour partager des informations en rapport avec le travail sans avoir reçu une autorisation préalable, ce qui a un «effet dissuasif»* sur leur capacité à communiquer;
- ii) l'OEB a ainsi mis en place une «mesure de censure»* au titre de laquelle les communications entre les membres du personnel ne sont autorisées que sous contrôle; et
- iii) selon le Tribunal, la «liberté d'association est réduite à néant»* si les communications ne sont autorisées que sous contrôle.

7. L'Organisation répond que:

- i) l'exigence selon laquelle une autorisation préalable est nécessaire avant d'envoyer des courriels de masse à plus de 50 destinataires est conforme à la jurisprudence du Tribunal (l'Organisation s'appuie sur le jugement 3156);
- ii) il est toujours possible d'envoyer des courriels de masse, mais sur autorisation;

* Traduction du greffe.

- iii) les représentants du personnel peuvent distribuer des documents imprimés ou utiliser les pages Intranet du Comité du personnel ou de la SUEPO;
- iv) la situation est différente de celle qui prévalait dans les jugements 496 et 2227 puisque, dans la présente affaire, seules les communications de masse adressées à plus de 50 destinataires nécessitent une autorisation;
- v) les communiqués litigieux étaient justifiés puisqu'ils avaient pour but d'empêcher les représentants du personnel de faire un usage abusif de l'outil de communication de masse mis à leur disposition et de veiller à ce qu'ils cessent cette pratique; et
- vi) les règles générales régissant l'utilisation des systèmes de communication électronique sont énoncées dans le communiqué n° 10, qui n'a pas été modifié et s'applique à tout le personnel.

8. Il y a lieu de rappeler qu'avant la publication, le 13 mai 2013, du communiqué n° 26, puis du communiqué du 31 mai 2013, l'utilisation par les membres du personnel et les représentants du personnel des systèmes de courrier électronique de l'Office était régie par le communiqué n° 10 du 29 mars 2006, intitulé «Directives relatives à l'utilisation des systèmes de communication électronique» (ci-après le «communiqué n° 10») et par l'annonce du Président en date du 28 décembre 2011.

Les articles 2 et 3 du communiqué n° 10 définissaient comme suit l'utilisation autorisée et non autorisée du courrier électronique à des fins de communication:

**«Article 2
Utilisation autorisée**

1. L'Office permet aux utilisateurs autorisés l'accès à l'Internet et aux systèmes de courrier électronique pour exercer leurs activités officielles.
2. Les utilisations pour lesquelles l'Internet et le courrier électronique sont généralement autorisés sont: l'échange d'informations nécessaires pour réaliser la mission et les objectifs de l'OEB, la recherche d'informations en rapport avec les tâches officielles et la communication d'informations en vue de conserver ou d'acquérir des connaissances en rapport avec les fonctions professionnelles.

3. Sous réserve qu'elle soit limitée en temps et en capacités système et que les activités officielles de l'agent ne s'en trouvent pas affectées, l'OEB n'a pas d'objection de principe à une utilisation personnelle occasionnelle des systèmes de communication électronique, par exemple pour accéder à des services bancaires ou aux journaux électroniques en ligne. Cette utilisation ne doit toutefois pas surcharger les systèmes informatiques.

Article 3

Utilisation non autorisée

1. L'accès à l'Internet et les services de courrier électronique de l'Office ne doivent pas être utilisés à des fins illégales, ni à des fins contraires aux intérêts de l'Organisation européenne des brevets (article 14 du statut des fonctionnaires), ni à des fins commerciales privées.
2. Est interdite toute utilisation des services contraire aux dispositions des directives pour la protection des données à caractère personnel à l'OEB, ainsi que toute utilisation pouvant être considérée comme insultante ou offensante pour toute personne, société ou organisation.
3. Est également interdite toute utilisation susceptible d'interrompre le fonctionnement des services ou de porter atteinte à l'intégrité ou à la sécurité des ordinateurs, réseaux ou données de l'OEB, ou de mettre en danger la sécurité des systèmes informatiques de l'OEB.
4. De même, tout acte de nature à empêcher le fonctionnement sûr et fiable des ordinateurs, réseaux ou données de tiers est interdit.
5. Des exemples d'activités interdites sont donnés à l'annexe 1 aux présentes directives.»

L'annexe 1 du communiqué n° 10 contient, quant à elle, une liste non exhaustive d'activités qui ne sont pas autorisées par les directives. Sont notamment interdits: «[...] Harcèlement ou dénigrement de personnes ou de groupes [...]; Accès, collecte, stockage, partage ou transmission de documents à caractère [...] diffamatoire [...]».

Dans son annonce du 28 décembre 2011, le Président a décidé de donner aux représentants du personnel la possibilité d'envoyer des courriels de masse afin «[...] de garantir que les membres du Comité du personnel disposent de moyens égaux pour communiquer des informations au personnel [...]»*. Dans cette même annonce, le Président a rappelé

* Traduction du greffe.

aux membres du personnel qu'ils avaient «[...] le devoir de faire preuve de retenue quant au nombre et à la fréquence des courriels envoyés»*.

Dans le communiqué n° 26 du 13 mai 2013, le Président a déploré le nombre excessif de communications de masse envoyées aux membres du personnel par les représentants du personnel au moyen de leur compte de messagerie professionnel. Ce communiqué se lit notamment comme suit:

«Pas moins de 79 textes de divers types, dont 56 envoyés par la SUEPO, 15 par le Comité central du personnel et 8 par des sections locales du Comité, ont été adressés au personnel depuis le début de 2013; en seulement 4 mois, cela correspond à un texte tous les 1,6 jours.»*

Dans ce communiqué, le Président semblait moins s'inquiéter du nombre considérable de communications de masse que de leur contenu. Il poursuivait ainsi:

«Cela n'aurait peut-être qu'une importance mineure si le contenu d'un nombre croissant de ces textes n'était pas préoccupant. Dans de nombreux cas, ils suscitent des polémiques et sont inexacts sur le plan factuel, ce qui est regrettable. Pourtant, de plus en plus des textes contenant des attaques personnelles vindicatives sont publiés, ce qui est inacceptable.»*

Il est dit dans le communiqué que «[l]'usage abusif que font les représentants du personnel de la communication de masse à l'OEB ne date pas d'hier»*.

Pour ces raisons, le communiqué annonçait que de nouvelles règles relatives aux communications de masse seraient fixées sous peu, dans le but de fournir «des moyens aux représentants du personnel ainsi que de contribuer à garantir des normes minimales de respect et de décence»*.

Peu après a été publié le communiqué du 31 mai 2013 régissant l'«[u]tilisation des courriels de masse»*. Il se lisait notamment comme suit:

«Le courrier électronique n'est pas un moyen de transmission massive de messages en interne. Comme le stipulent nos règles, son utilisation est liée à des questions administratives et professionnelles.

[...]

* Traduction du greffe.

Le présent communiqué a pour objet de rappeler le cadre de base régissant l'utilisation des systèmes de communication électronique, en particulier l'envoi de courriels de masse.

À compter du 3 juin, l'envoi de courriels à plus de 50 destinataires, en une ou plusieurs fois, sera soumis aux conditions énoncées dans le communiqué n° 10 du 29 mars 2006 [...]

Par conséquent, à compter du 3 juin 2013, seuls les employés autorisés seront habilités à envoyer des courriels à plus de 50 destinataires, en une ou plusieurs fois, conformément aux règles susmentionnées.

En outre, tout expéditeur qui tentera d'envoyer un courriel à plus de 50 personnes en une seule fois recevra la réponse automatique suivante:

“Votre message n’a pas encore été distribué, car le nombre de destinataires est supérieur à 50. Tout courriel à caractère professionnel destiné à plus de 50 personnes doit faire l’objet d’une demande adressée par courriel à communication@epo.org”.

[...] les représentants du personnel et les syndicats disposent de pages Intranet dédiées à la communication d'informations, qui sont sous leur entière responsabilité. Si les intéressés le demandent, l'Office leur fournira une assistance afin de tenir à jour et d'améliorer ces pages Intranet.

Compte tenu de la nécessité pour toute institution de respecter des règles, je compte sur le professionnalisme et la coopération de chacun d'entre vous pour assurer une bonne utilisation des outils de communication.»*

9. Comme indiqué au considérant 3 ci-dessus, la jurisprudence du Tribunal reconnaît depuis longtemps que les membres du personnel des organisations internationales jouissent du droit général à la liberté d'association. Il ne fait aucun doute que la liberté d'association est un droit universel bien établi et reconnu, dont tous les travailleurs devraient jouir. Elle est reconnue en tant que droit par le Tribunal ainsi que par un grand nombre de conventions et de déclarations internationales (voir, par exemple, l'alinéa a) de l'article 2 de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998; l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966; l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1996) et par le Conseil d'administration de l'OEB lui-même, qui a reconnu l'importance des

* Traduction du greffe.

droits de l'homme lorsqu'il a formulé les droits et obligations du personnel (voir le jugement 4482, aux considérants 12 et 13). L'article 30 du Statut des fonctionnaires, intitulé «Droit d'association», prévoit que «[l]es fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens». Le rôle des associations ou syndicats du personnel est de représenter les intérêts de leurs membres principalement en débattant avec l'organisation qui les emploie des questions intéressant le personnel. Les associations ou syndicats du personnel devraient pouvoir agir ainsi sans que l'administration de leur organisation entrave leurs activités ou les influence. S'il en était autrement, leur rôle serait compromis (voir le jugement 4482, au considérant 8).

La liberté d'association implique nécessairement qu'il y ait liberté de discussion et de débat. Dans le jugement 274, au considérant 22, le Tribunal a déclaré que, «lorsque les sentiments s'échauffent, [...] cette liberté peut conduire à l'emploi de termes exagérés, voire regrettables». Il n'en demeure pas moins que le Tribunal a reconnu que la liberté de discussion et de débat n'est pas absolue et qu'il peut y avoir des cas où l'organisation peut intervenir, par exemple, s'il se produit des «abus manifestes du droit à la liberté d'expression» ou s'il s'agit de «[protéger les] intérêts individuels de personnes éventuellement mises en cause par des propos malveillants, diffamatoires ou relatifs à leur vie privée» (voir les jugements 2227, au considérant 7, et 3106, au considérant 8).

Selon la jurisprudence du Tribunal, les associations représentant le personnel doivent jouir d'une large liberté d'expression et ont le droit de critiquer les autorités des organisations dans lesquelles elles exercent leur activité, mais, comme toute liberté, celle-ci comporte des limites; c'est ainsi que ne peuvent être admis des procédés incompatibles avec la dignité de la fonction publique internationale et que les abus évidents dans l'exercice de la liberté d'expression ne sont pas tolérables. Encore faut-il que la prévention de tels abus ne donne pas à l'administration un pouvoir de censure a priori sur la communication des écrits des groupements et associations en cause (voir le jugement 911 et le jugement 2227, au considérant 7).

Dans le jugement 3156, le Tribunal a estimé que, dans des cas spécifiques, il pouvait être justifié de subordonner l'expédition de courriels de masse à une autorisation préalable: «Pour autant, la liberté d'expression comme, du reste, la liberté de communication [...] ne sont pas sans limite. Outre qu'une organisation est fondée à s'opposer à une utilisation détournée des moyens de diffusion accordés à son comité du personnel [...], il résulte de la jurisprudence [...] que le droit à la liberté d'expression ne saurait autoriser à user de procédés incompatibles avec la dignité de la fonction publique internationale ou à commettre des abus manifestes de ce droit et, en particulier, à porter atteinte aux intérêts individuels de certaines personnes en mettant en cause celles-ci par des allégations malveillantes, diffamatoires ou touchant à leur vie privée. [...] Eu égard à la nécessité pour les organisations de prévenir un tel usage abusif du droit à la liberté d'expression, la jurisprudence du Tribunal se refuse à prohiber, de façon absolue, l'institution d'un dispositif d'autorisation préalable des messages diffusés par les instances représentatives du personnel. Ce n'est que si les conditions de mise en œuvre concrète de ce dispositif conduisent à porter atteinte à cette liberté, du fait de l'éventuel refus injustifié d'autoriser la diffusion d'un message particulier, que l'organisation commettra une illégalité» (voir le jugement 3156, aux considérants 15 et 16).

10. Comme observé précédemment, le droit à la liberté d'association est un droit général qui consacre des droits plus spécifiques, lesquels sont nécessaires ou utiles pour garantir l'effectivité du droit à la liberté d'association. Il englobe les droits à la liberté de communication, d'information et d'expression sous toutes ses formes, notamment la liberté de discussion et de débat (voir le jugement 3106, aux considérants 7 et 8). Ces droits sont conférés non seulement à ceux qui les exercent (généralement les représentants du personnel), mais également à ceux qui en bénéficient. Le droit de tout membre du personnel de jouir de la liberté d'association comprend également son droit de recevoir librement des communications et des informations ainsi que son droit d'écouter autrui s'exprimer. Dans cette perspective, toute restriction du droit des représentants du personnel d'envoyer des courriels de masse aux

membres du personnel constitue également une restriction du droit du personnel de recevoir des courriels de masse.

La liberté de communication, d'information et d'expression suppose également:

- i) le droit à la confidentialité de la communication, de l'information et de l'expression; et
- ii) le droit de pouvoir librement choisir les moyens par lesquels les communications sont envoyées, les informations sont fournies et l'expression prend forme.

Une organisation est en droit d'émettre des directives raisonnables pour régir l'utilisation de son système de courrier électronique par les membres du personnel et les représentants du personnel, ainsi que pour établir les utilisations autorisées et non autorisées. Dans la mesure où les conditions imposées à l'utilisation de courriels de masse répondent à des intérêts d'ordre général, tels que recensés dans le communiqué n° 10 du 29 mars 2006, elles doivent être réputées légales puisqu'elles garantissent un équilibre raisonnable entre les intérêts de l'organisation et les droits fondamentaux à la liberté de communication, d'information et d'expression, dont jouissent les membres du personnel, leurs syndicats et leurs représentants. Cet équilibre général ne devrait pas autoriser l'organisation à exercer un contrôle préalable ou une censure préventive sur le contenu des communications, des informations et de l'expression (voir le jugement 2227, au considérant 7). Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal, un dispositif d'autorisation préalable mis en place dans des circonstances exceptionnelles n'est pas réputé illégal (voir le jugement 3156, aux considérants 15 et 16 cités *in extenso* au considérant 9 ci-dessus).

Les membres du personnel et leurs représentants ne sont pas autorisés à exercer leurs droits à la liberté de communication, d'information et d'expression sans discernement et sans limite. Leur «liberté» doit être conforme aux devoirs des membres du personnel envers l'Organisation et envers leurs collègues. La liberté de communication, d'information et d'expression n'est pas la liberté d'insulter ou d'offenser autrui (voir le jugement 3106, aux considérants 7 et 8). La communication, l'information et l'expression relèvent de la responsabilité de leurs auteurs. Ceux qui

outrepassent les limites de cette liberté et ne respectent pas les devoirs d'un membre du personnel, voire insultent ou offensent autrui, peuvent faire l'objet d'une procédure disciplinaire et de sanctions.

La question de savoir si une communication, une information ou une forme d'expression viole le devoir des membres du personnel ne peut être établie qu'au cas par cas et, normalement, après que la communication a été envoyée, l'information a été fournie et l'expression a pris forme.

11. À la lumière des constatations exposées au considérant 10 ci-dessus, le Tribunal estime que l'OEB était parvenue à un équilibre raisonnable en matière d'utilisation des courriels de masse au moyen du communiqué n° 10 et de l'annonce du 28 décembre 2011.

Le communiqué n° 26 du 13 mai 2013 ainsi que le communiqué du 31 mai 2013, émis par la suite, sont légaux dans la partie où ils reprennent le contenu du communiqué n° 10 et rappellent aux membres du personnel que les courriels de masse ne sont pas autorisés s'ils sont insultants ou offensants. Une organisation a le pouvoir et la capacité d'adresser aux membres de son personnel un rappel général selon lequel il convient d'éviter toute communication ou information qui violerait les normes que doivent respecter les fonctionnaires internationaux. Il s'ensuit que le communiqué n° 26 est légal dans son intégralité puisqu'il s'agit d'une simple déclaration d'intention et qu'il annonce des mesures à venir, sans toutefois s'écarter de la teneur du communiqué n° 10.

Au contraire, le communiqué du 31 mai 2013 est illégal dans la mesure où il restreint l'utilisation des courriels de masse en exigeant que l'Organisation délivre une autorisation préalable pour l'envoi de courriels de masse à plus de 50 destinataires. Il est illégal parce qu'il établit une limitation systématique, sans précisément motiver cette mesure, quelles que soient les difficultés techniques pour l'expédition de tels courriels et, en outre, sans que cette mesure soit limitée en temps. L'Organisation n'a pas soutenu que cette autorisation préalable était nécessaire pour des raisons techniques et n'a pas apporté la preuve que l'envoi de courriels de masse à plus de 50 destinataires pouvait mettre en danger la sécurité du système informatique de l'OEB. En fait, il ressortait du libellé des deux communiqués litigieux que la véritable

raison de l'exigence d'une autorisation préalable était d'exercer une censure préalable sur le contenu des communications. En effet, le communiqué du 13 mai 2013 déplorait l'«usage abusif»^{*} des communications de masse par les représentants du personnel, soulignant que ces courriels, «[d]ans de nombreux cas, [...] suscité[ai]ent des polémiques et [étaient] inexacts sur le plan factuel»^{*}. Le communiqué du 31 mai 2013 exigeait une autorisation pour l'envoi de courriels de masse, sans donner d'autre raison, puisqu'il n'y était pas précisé si une autorisation était requise pour des besoins techniques ou pour d'autres motifs.

Bien que la jurisprudence du Tribunal ait considéré qu'il était légal, dans des circonstances exceptionnelles, de subordonner les communications de masse à une autorisation préalable (voir le jugement 3156, au considérant 16), le Tribunal estime qu'en l'espèce il n'y avait pas de telles circonstances exceptionnelles. Les circonstances factuelles de l'affaire ayant donné lieu au jugement 3156 étaient totalement différentes. Dans cette affaire, une organisation avait suspendu à deux reprises le droit d'un organe représentatif du personnel d'envoyer des courriels de masse à l'ensemble du personnel, mais seulement par des mesures provisoires, dont la première avait duré moins d'un mois et la seconde environ 15 jours. De surcroît, ces mesures avaient été adoptées en raison du fait que l'organe représentatif du personnel avait enfreint la confidentialité d'une enquête administrative (voir le jugement 3156, aux considérants 3, 6, 18, 20 et 21). Le point le plus important concernant l'affaire qui a donné lieu au jugement 3156 est que les mesures provisoires ont été levées peu de temps après et que le droit d'envoyer des courriels de masse a été rétabli; en outre, rien ne prouvait que, pendant la brève période au cours de laquelle les mesures étaient restées en vigueur, elles avaient été appliquées et avaient donné lieu à des refus individuels d'envoyer des courriels de masse. En l'espèce, au contraire, l'autorisation préalable a été imposée en tant que mesure préventive générale, indépendamment de violations spécifiques et sans que cette mesure soit limitée en temps. En outre, l'Organisation n'a pas prouvé que les communications constituaient des «procédés

^{*} Traduction du greffe.

incompatibles avec la dignité de la fonction publique internationale ou [...] des abus manifestes [...] [ou] port[aient] atteinte aux intérêts individuels de certaines personnes en mettant en cause celles-ci par des allégations malveillantes, diffamatoires ou touchant à leur vie privée» (voir le jugement 3156, au considérant 15). L'Organisation n'a pas apporté la preuve qu'une ou plusieurs de ces circonstances existaient en l'espèce. La liberté d'association, de communication, d'information et d'expression dont jouissent les membres du personnel et les représentants du personnel englobe le droit de critiquer l'employeur. Le Tribunal estime que les courriels de masse produits par les parties en l'espèce n'outrepassaient pas les limites de la liberté d'opinion et d'expression, et ne justifiaient donc pas la mise en place du dispositif d'autorisation préalable. L'Organisation n'avait pas le pouvoir d'empêcher ou d'entraver les communications entre les représentants du personnel et les membres du personnel au seul motif qu'elles semblaient, selon elle, «suscite[r] des polémiques»^{*} ou être «inexact[e]s sur le plan factuel»^{*}, ou témoigner d'«attaques personnelles vindicatives»^{*}. L'OEB n'a pas apporté la preuve que ces communications dépassaient les limites des critiques admissibles, quelle que fût leur virulence, et avaient versé dans la violation grossière des droits de l'Organisation ou des personnes. En l'espèce, les mesures prises par l'Organisation étaient disproportionnées.

12. Étant donné que la liberté de communication, d'information et d'expression comprend le droit de choisir les moyens appropriés de l'exercer, l'Organisation n'est pas autorisée à imposer certains moyens (tels que, en l'espèce, la page Intranet dédiée) plutôt que d'autres (les courriels de masse). Cela est particulièrement vrai lorsque les moyens proposés (ou imposés) sont plus compliqués et moins viables que les autres moyens techniquement disponibles, ou lorsqu'ils sont soumis au contrôle de l'Organisation elle-même. Dans la présente affaire, les autres moyens offerts par l'OEB consistaient en une page Intranet sur son site Web. Ce moyen de communication est manifestement moins viable et, qui plus est, il est soumis à l'autorité et au contrôle de l'Organisation et non des représentants du personnel qui n'en ont pas la

^{*} Traduction du greffe.

libre disposition ni la pleine maîtrise. Il y a également lieu de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal, la possibilité donnée à un organe représentatif du personnel de diffuser des courriels à l'ensemble des fonctionnaires n'est pas un «privilège». Le «bénéfice de cette facilité relève en effet, sauf motif justifié de le restreindre, des droits légitimes d'une telle instance» (voir le jugement 3156, au considérant 14).

13. À l'appui de leurs autres moyens, les requérants invoquent:

- i) un défaut de consultation du Conseil consultatif général, en violation du paragraphe 3 de l'article 38 du Statut des fonctionnaires;
- ii) un défaut de consultation des représentants du personnel.

Étant donné que la décision attaquée du 16 décembre 2019 doit être annulée pour les raisons qui précèdent, il n'y a pas lieu de statuer sur ces autres moyens formulés par les requérants pour contester sa légalité, ni sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées à cet égard par l'Organisation.

14. En conclusion, la décision attaquée du 16 décembre 2019 doit être annulée. Le communiqué du 31 mai 2013 doit être annulé en tant qu'il comporte les passages suivants:

«Le courrier électronique n'est pas un moyen de transmission massive de messages en interne. Comme le stipulent nos règles, son utilisation est liée à des questions administratives et professionnelles. [...]

Par conséquent, à compter du 3 juin 2013, seuls les employés autorisés seront habilités à envoyer des courriels à plus de 50 destinataires, en une ou plusieurs fois, conformément aux règles susmentionnées.

En outre, tout expéditeur qui tentera d'envoyer un courriel à plus de 50 personnes en une seule fois recevra la réponse automatique suivante:

“Votre message n'a pas encore été distribué, car le nombre de destinataires est supérieur à 50. Tout courriel à caractère professionnel destiné à plus de 50 personnes doit faire l'objet d'une demande adressée par courriel à communication@epo.org”. [...]*

* Traduction du greffe.

15. Le Tribunal relève que l'annulation de la décision attaquée et des passages susmentionnés du communiqué du 31 mai 2013 rétablit les précédentes règles relatives aux courriels de masse contenues dans le communiqué n° 10 et dans l'annonce du 28 décembre 2011.

Les requérants demandent également au Tribunal d'ordonner à l'OEB:

- i) de rétablir tous les moyens de communication interne;
- ii) de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute future tentative de violation du droit individuel des requérants à la liberté d'association, ainsi que de celui de l'ensemble du personnel;
- iii) de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger le droit à la liberté d'association – et prévenir les atteintes à celui-ci – dont jouissent les requérants en tant que membres du Comité central du personnel et de ses sections locales et en tant que membres d'un syndicat, ainsi que tous les autres fonctionnaires agissant en cette même qualité (cette conclusion n'étant recevable qu'en ce qui concerne M. B.);
- iv) de ne prendre aucune mesure de censure portant atteinte à leurs droits et, plus généralement, aux droits de tous les membres du personnel.

Dans la mesure où les requérants demandent en substance au Tribunal d'ordonner à l'OEB de modifier ses règles relatives à l'utilisation des communications de masse, leurs conclusions sont irrecevables. Le Tribunal n'a en effet pas compétence pour prononcer des injonctions de cette nature (voir le jugement 2793, au considérant 21).

S'agissant de la conclusion des requérants tendant à ce que le Tribunal ordonne à l'OEB de se conformer au présent jugement, il n'appartient pas au Tribunal d'ordonner à une organisation de s'engager à exécuter à l'avenir telle ou telle obligation (voir le jugement 2636, au considérant 16).

16. En outre, les requérants réclament individuellement l'octroi d'une indemnité de 20 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral à raison de la «grave violation»* de leurs droits depuis 2013. Le Tribunal estime que l'annulation de la décision attaquée suffit en soi à réparer tout tort moral que les requérants auraient pu subir du fait de celle-ci.

17. Chaque requérant réclame l'octroi de 5 000 euros à raison de la durée excessive de la procédure de recours interne. Les requérants ayant déjà reçu 600 euros chacun à ce titre, le Tribunal estime que ce montant suffit à compenser le retard enregistré dans la procédure de recours interne.

18. Les requérants ont droit à des dépens au titre de la présente procédure, fixés à 900 euros au total dès lors que leurs requêtes sont identiques.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision attaquée du 16 décembre 2019 est annulée.
2. Le communiqué du 31 mai 2013 est annulé dans la mesure indiquée au considérant 14 ci-dessus.
3. L'OEB versera collectivement aux requérants la somme de 900 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

* Traduction du greffe.

Ainsi jugé, le 5 mai 2022, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, M. Jacques Jaumotte, Juge, M. Clément Gascon, Juge, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE PATRICK FRYDMAN HUGH A. RAWLINS

JACQUES JAUMOTTE CLÉMENT GASCON

ROSANNA DE NICTOLIS HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ