

SOIXANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires ARAS, CONREAUX, DAVISON, FISHER, KETTLE, KRAANEN (No

2), KRUIJDENBERG, MIJNDERS (No 2), de ROO, van ROSMALEN, ROSSI, SCHUURMANS et WATCHMAN

Jugement No 805

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. Jean-Pierre Conreaux, M. Malcom Garnet Davison, M. Norman Thomas William Fisher, M. Nigel Adrian Shepperson Kettle, M. Richard Hubertus Kraanen (No 2), M. Gerardus Lambertus Maria Kruijdenberg, M. Alexander Renatus Mijnders (No 2), M. Martinus de Roo, M. Willem George Frederik van Rosmalen, M. Flavio Rossi, M. Karel Schuurmans et M. Ronald George Watchman le 13 mai 1986, les réponses de l'OEB datées du 24 juillet 1986, les répliques des requérants du 25 novembre 1986 et les dupliques de l'Organisation datées du 23 janvier 1987;

Vu les demandes d'intervention déposées dans ces requêtes par :

MM. A. Groeneveld

L. Hendriks

S. Moran

A. Poels

Mlle D.G. Verschoor;

Vu la requête dirigée contre l'OEB, formée par M. Christian Aras le 29 avril 1986, régularisée le 2 juin, la réponse de l'OEB en date du 11 août, la réplique du requérant du 10 décembre 1986 et la duplique de l'Organisation en date du 23 janvier 1987;

Vu l'avis fourni par M. David Ruzié, le 17 mars 1986, au sujet de la légalité des décisions contestées, et déposé au nom des requérants, ainsi que les observations présentées par l'Organisation à ce sujet;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, la règle 85, paragraphe 4, de la Convention sur le brevet européen et l'article 109(1) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB;

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

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégués suivants :

A. Les requérants sont fonctionnaires de l'Office européen des brevets, appartenant aux catégories B ou C du personnel et employés à la Section de dépôt au sein de la Direction générale de l'Office à La Haye. Ils sont membres de l'Union syndicale de l'OEB. A la suite de mécontentements en raison d'une différence de pouvoir d'achat constatée entre les fonctionnaires de l'OEB des catégories B et C en poste aux Pays-Bas et ceux qui étaient en poste en République fédérale d'Allemagne, l'Union syndicale déclencha le 10 décembre 1984, pour une durée indéterminée, une série d'arrêts de travail. Le 8 janvier 1985, les requérants reçurent chacun un ordre de réquisition de l'OEB signé par M. Lamadie, chef du Bureau du personnel. Le travail a repris normalement le 8 février. Le 14 février, le Conseil d'administration de l'OEB modifia la règle 85 du règlement d'exécution de la Convention sur le brevet européen pour prévoir, dans un paragraphe 4, que "par suite de circonstances exceptionnelles telles que catastrophe naturelle ou grève" ayant perturbé le fonctionnement normal de l'Office, un retard d'un mois serait admissible pour certains "actes devant être accomplis". Le 27 février, l'administration leva les ordres de réquisition. Le 11 mars, les requérants introduisirent des recours internes contre les mesures de réquisition du 8 janvier 1985. Dans son avis daté du 12 décembre, la Commission de recours recommanda, à la majorité, de rejeter les recours

pour la période du 9 janvier au 14 février; à l'unanimité, de les admettre pour la période du 14 au 27 février, motif pris que la décision du Conseil d'administration en date du 14 février avait rendu beaucoup moins nécessaire le maintien des ordres de réquisition. Par des lettres datées du 6 février 1986 et notifiées aux requérants le 17 février, le Président de l'OEB annonça sa décision de rejeter les recours internes dans leur ensemble.

B. Les requérants soutiennent que la mesure de réquisition est entachée de vices de forme. Tout d'abord, elle a pris la forme d'une note signée du chef du Bureau du personnel, qui n'était pas autorisé à prendre une décision formelle en la matière. En effet, c'est le Président de l'Office qui aurait dû prendre la décision lui-même, ou bien faire une délégation régulière de son autorité à cet effet. En outre, la mesure ne reposait sur aucune disposition expresse du Statut, ni sur une norme générale.

Pour ce qui concerne le fond de la mesure, les requérants rappellent que l'administration n'a pas tenu compte d'une note interne datée du 4 décembre 1984 et établie par M. Delorme, Vice-président de l'Office, qui énumérait un nombre très restreint d'emplois à assurer en cas de grève. La présence de 30 pour cent du personnel de la section ayant été déclarée nécessaire, la mesure de réquisition était de portée excessive par rapport aux problèmes auxquels il fallait faire face, surtout à partir du 14 février 1985, date de la décision du Conseil d'administration de modifier la règle 85, décision qui a rendu moins urgents certains travaux de la Section de dépôt. Il y avait, en effet, entrave portant atteinte au droit de grève et détournement de pouvoir. De plus, bien que le mouvement de grève ait été arrêté le 8 février, la mesure en question est restée en vigueur jusqu'au 27 février.

Les requérants concluent en priant le Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions contestées et de la mesure de réquisition pour la période du 8 janvier 1985 au 27 février 1985, d'ordonner le paiement à chacun d'entre eux de 100 florins néerlandais par jour de réquisition à titre d'astreinte, majorés des intérêts moratoires au taux de 10 pour cent, ainsi que le paiement de 2.000 florins à titre de dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, l'Organisation retrace dans le détail les faits du litige. Elle soutient que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la note du 4 décembre 1984 du Vice-président de l'Office, document purement interne et de nature confidentielle. Elle nie que la mesure de réquisition soit entachée de vices de forme, le chef du Bureau du personnel ayant agi par délégation tacite.

Sur le fond, l'OEB soutient que la Section de dépôt, dont elle décrit les divers travaux, est un secteur très sensible aux mouvements de grève. Au début de janvier 1985, l'administration jugea la situation grave en raison des retards accumulés dans le traitement de nombreux dossiers ainsi que de l'atteinte portée au crédit et à la réputation de l'Organisation. Seulement 29 personnes sur 950 ayant été réquisitionnées, il ne s'agissait guère de mesure excessive. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le Président a pris la décision qu'il estimait à juste titre indispensable et, ainsi que la Commission de recours l'a reconnu, a agi correctement et en tenant dûment compte de tous les facteurs en jeu. En outre, le travail ayant repris normalement le 8 février 1985, la mesure de réquisition cessait d'elle-même depuis cette date. C'est seulement par souci du bon ordre des choses, et sur la demande des requérants, que le chef du Bureau du personnel a signé sa note du 27 février, qui n'était, en fait, pas indispensable.

D. Dans leurs répliques, les requérants qualifient la description des faits donnée par l'Organisation de vague et tendancieuse. Ils développent l'argumentation avancée dans leurs mémoires introductifs. Ils contestent notamment que le rôle que joue la Section de dépôt au sein de l'Office soit aussi important que l'administration le prétend. En outre, tout en rappelant que les mesures de réquisition n'ont pris fin que le 27 février, ils soutiennent que leurs effets étaient suffisamment graves pour qu'un minimum de formalisme soit exigé. Par ailleurs, les pourcentages des fonctionnaires requis doivent être établis sur la base des effectifs de la Section de dépôt. Ils soulignent que le maintien en vigueur de la mesure contestée, alors que la grève avait pris fin, visait à décourager toute tentative de reprise.

E. Dans ses dupliques, l'OEB fait observer que les répliques des requérants n'amènent guère d'éléments nouveaux. Elle donne des précisions sur le nombre des grévistes et sur le nombre des demandes et des dossiers restés sans traitement en raison de la grève. Elle affirme que si la situation avait duré plus longtemps, les usagers et les administrations nationales des pays membres auraient perdu confiance en l'Organisation.

Elle persiste dans ses conclusions.

CONSIDERE :

1. Les requérants, fonctionnaires de l'Office européen des brevets, affectés à la Section de dépôt au Département de La Haye, ont participé à des actions de grève organisées par l'Union syndicale de l'OEB, section La Haye, au cours d'une période allant du 10 décembre 1984 au 8 février 1985, jour de la reprise du travail. Ces actions visaient à obtenir une amélioration des conditions de rémunération des fonctionnaires des catégories B et C employés par les services établis aux Pays-Bas.

2. Les requêtes ont essentiellement pour objet l'annulation d'un ordre de réquisition adressé aux requérants le 8 janvier 1985 par le chef du Bureau du personnel. Les requérants critiquent encore le fait que l'ordre de réquisition n'a été révoqué que tardivement, le 27 février 1985, à une époque où ils avaient repris déjà le travail depuis presque trois semaines. Chacun d'entre eux demande en outre le versement de la somme de 100 florins néerlandais par jour de réquisition, "à titre d'astreinte", augmentés des intérêts moratoires au taux de 10 pour cent, ainsi que le paiement de 2.000 florins, à titre de dépens. Les requêtes - y compris celle de M. Aras - tendent aux mêmes résultats et s'appuient sur des faits et des arguments identiques; il y a donc lieu de les joindre aux fins de la décision.

3. A l'appui de leurs requêtes, les intéressés font valoir deux ordres d'arguments : d'une part, des vices de caractère formel, consistant essentiellement dans un défaut de compétence de l'auteur de l'ordre de réquisition; d'autre part, le caractère excessif de la mesure de réquisition, compte tenu du nombre des personnes affectées par celle-ci.

4. Saisi de recours internes, le Président de l'OEB a renvoyé l'affaire, conformément aux prévisions de l'article 109(1) du Statut des fonctionnaires, à la Commission de recours interne. Celle-ci a formulé son avis le 12 décembre 1985. Elle a recommandé, à la majorité des voix, de rejeter la réclamation des requérants pour la période allant du 9 janvier au 14 février 1985 et, à l'unanimité, d'admettre celle-ci pour la période du 14 au 27 février 1985, en allouant à chacun des requérants le montant symbolique d'un florin néerlandais au titre de dommage moral.

5. Par décision du 6 février 1985, le Président de l'OEB a accepté la première recommandation de la Commission de recours et écarté la seconde; il a, en conséquence, rejeté les recours internes dans leur ensemble.

6. Les requêtes visent simultanément, en substance, l'ordre de réquisition du 8 janvier 1985 et la décision de rejet du Président du 6 février 1986.

7. Il y a lieu de préciser à ce sujet que, le 8 janvier 1985, M. Lamadie, en sa qualité de chef du Bureau du personnel, a adressé à chacun des requérants une communication de la teneur suivante :

"Prenant en considération les obligations de l'Office à l'égard des déposants et notamment la nécessité d'assurer une continuité minimale du service, le Président de l'Office considère que, dans la situation actuelle, votre présence au travail est indispensable.

Je vous informe donc que, jusqu'à nouvel ordre, vous êtes tenu d'exercer vos fonctions, dans le strict respect des directives qui vous sont données par votre chef de service, et que tout manquement à cette obligation pourra entraîner une décision de révocation à votre encontre."

Les personnes concernées, tout en formulant leurs réserves, ont repris leur travail à la suite de cet ordre, à l'exception de certains agents excusés pour d'autres motifs.

8. Le mouvement de grève s'étant terminé le 8 février 1985, M. Lamadie a adressé aux requérants, le 27 février suivant, une nouvelle communication en ces termes :

"Suite à ma note du 8 janvier 1985, vous informant de la décision du Président de l'Office de considérer votre présence au travail comme indispensable, je vous fais savoir que, la situation tendant progressivement à redevenir normale, vos obligations sont à nouveau celles de tous et chacun des fonctionnaires de l'Office."

Sur les griefs de caractère formel

9. Selon les requérants, l'ordre de réquisition émané du chef du Bureau du personnel serait illégal en raison tant d'un vice d'incompétence - n'ayant pas été pris par le Président de l'Office ou sur délégation régulière de celui-ci - que d'un vice de forme, en ce qu'il ne reposerait sur aucune disposition statutaire ou norme générale.

10. Ainsi que la Commission de recours l'a relevé avec raison dans son avis du 12 décembre 1985, il appartient à la direction de l'Office de prendre, en cas de grève, toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts de

l'Office et de la continuité de son action, y compris le droit de réquisitionner le personnel. Ce droit est en effet inhérent à la responsabilité que cette autorité porte pour le fonctionnement régulier de l'Office, même si le Statut des fonctionnaires et les autres règlements internes ne comportent pas de dispositions expresses à ce sujet.

11. Les ordres de réquisition individuels étaient signés, au nom du Président de l'Office, par M. Lamadie, chef du Bureau du personnel. Les délégations de pouvoir constituant le moyen normal de l'exercice de l'autorité hiérarchique au sein d'une administration, on ne saurait donc mettre en doute la compétence du fonctionnaire qui a émis les ordres de réquisition en mentionnant expressément le supérieur dont il tenait son habilitation.

12. Il en résulte que les griefs d'ordre formel soulevés par les requérants doivent être rejetés.

Sur le fond

13. Sous réserve de leurs observations de caractère formel dont il vient d'être question, les requérants ne contestent pas la mesure de réquisition en soi. Par contre, ils critiquent l'ampleur de celle-ci, en ce qu'elle a concerné en tout 29 personnes, sur un effectif de 135 agents affectés à la Section de dépôt. Compte tenu du fait qu'il y aurait eu 35 non-grévistes disponibles dans cette section, ce nombre aurait largement dépassé la mesure de ce qui était nécessaire pour assurer les "services essentiels" de l'Office, ceux-ci devant être entendus au sens strict du terme.

14. Les requérants font état, à ce sujet, d'une note de service du 4 décembre 1984 de M. Delorme, Vice-président de l'Office, relative aux réquisitions en cas de grève, qui n'aurait prévu la nécessité de réquisitionner dans une telle hypothèse qu'un seul agent pour les besoins de la Section de dépôt. Il apparaîtrait ainsi que le but de la mesure de réquisition aurait été non de garantir les exigences essentielles du service, mais "de briser la grève". Selon les requérants, la mesure de réquisition devrait donc se décrire comme une "entrave ayant pour effet de porter atteinte au droit de grève", selon une expression utilisée par le Tribunal dans son jugement No 615 (Giroud et Beyer, point 8). Les requérants estiment que l'action des dirigeants de l'Office serait d'autant moins justifiée qu'un complément apporté, le 14 février 1985, à la règle 85 de la Convention sur le brevet européen permettrait de proroger les délais déchus par suite de circonstances exceptionnelles "telles que catastrophe naturelle ou grève".

15. En réponse à cette argumentation, l'OEB fait valoir que la grève avait non seulement paralysé complètement la Section de dépôt, mais qu'elle avait encore apporté de très graves perturbations à l'ensemble des autres services de l'Office, établis à La Haye, à Berlin et à Munich. Au début du mois de janvier 1985, de nombreuses demandes de brevet étaient ainsi restées sans traitement en raison de la grève; les correspondances, les notifications et les recherches afférentes se trouvaient de même en souffrance. Les droits de nombreux tiers étaient affectés et l'OEB risquait de se voir exposé à de lourdes demandes de dommages-intérêts. La crédibilité de l'Organisation était atteinte par la grève et cet effet se trouvait aggravé par une campagne de lettres explicatives, adressées par les grévistes aux administrations nationales et à certains usagers de l'Organisation. Dans ces conditions, l'existence de celle-ci aurait été menacée dans ses bases et une réaction adéquate se serait imposée en vue d'assurer la continuité du service et de rétablir son crédit.

16. L'argumentation des requérants appelle deux observations préliminaires de la part du Tribunal. En premier lieu, la note de M. Delorme du 4 décembre 1984, versée au dossier par les requérants sans indication de source, doit être écartée des débats. Ainsi que l'OEB l'a expliqué, il s'agit d'une note de direction interne à diffusion restreinte, conçue en vue d'événements antérieurs, sans rapport avec la situation qui a prévalu au cours de la grève prolongée de décembre 1984 à février 1985. Cette note ne saurait donc être prise en considération pour juger la légalité de mesures déterminées en fonction d'une situation qui devait être réappréciée de toute évidence à l'époque où les mesures contestées ont été prises.

17. En second lieu, il convient également d'écarter les contestations soulevées à propos de la communication adressée le 27 février 1985 par M. Lamadie aux fonctionnaires qui avaient précédemment fait l'objet d'un ordre de réquisition. Cette lettre n'a pas d'autre objet que de reconnaître qu'à la suite de la reprise du travail, le 8 février 1985, les ordres de réquisition avaient épuisé leurs effets. On ne saurait faire grief à l'administration d'avoir attendu la normalisation définitive de la situation avant de faire diffuser cette communication, qui se borne à constater les conséquences de la fin de l'action de grève. La seule question restant à examiner par le Tribunal concerne dès lors le point de savoir si l'ampleur de la mesure de réquisition du 8 janvier 1985 était disproportionnée par rapport aux circonstances créées par la grève.

18. Il n'est pas contesté qu'une organisation internationale, comme toute administration publique nationale, a le

droit et le devoir, en cas de grève de son personnel, de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer son existence, sa sécurité et la continuité de son fonctionnement. A cet effet, elle est en droit, entre autres, de procéder à la réquisition de certains membres de son personnel. A condition de respecter le principe de proportionnalité, une telle action de l'administration n'est pas de nature à rompre l'équilibre nécessaire entre les droits et les devoirs des parties en cas de conflit social. Il convient donc d'examiner si la mesure de réquisition prise le 8 janvier 1985 dépasse les limites ainsi définies.

19. A cet égard, il convient de faire remarquer en premier lieu que, pour apprécier la justification de la mesure de réquisition contestée, il faut considérer les effets de la grève au regard non seulement de la section directement concernée, comme le font les requérants, mais de l'ensemble des services de l'OEB. Ainsi que l'Organisation l'a exposé sans être contestée, la grève, du fait qu'elle paralysait complètement un service clé, situé en amont de tous les autres services, avait eu pour effet de perturber gravement l'ensemble des travaux de l'Organisation. Même si le nombre des personnels réquisitionnés pouvait paraître relativement important par rapport au service directement concerné (29 agents sur un total d'environ 135), leur nombre apparaît comme modéré par rapport à l'effectif total du siège de La Haye (950 agents) et de l'Office pris dans son ensemble (1.880 agents). Les explications fournies par l'OEB montrent au surplus que les agents réquisitionnés avaient été choisis soigneusement, en fonction des tâches à remplir. Les requérants ne sauraient invoquer le fait que l'Office pouvait disposer d'un certain nombre d'agents non grévistes, aucune garantie n'existant que le concours de ces agents restait acquis dans les conditions données et qu'il correspondait aux tâches à accomplir.

20. En second lieu, il convient de relever qu'à part les fonctions qu'elle accomplit dans l'intérêt de ses Etats membres, l'Organisation a assumé des responsabilités importantes en relation directe avec les demandeurs de brevets, de manière que toute perturbation de ses fonctions se répercute inmanquablement sur les droits et intérêts de nombreux particuliers. La révision du règlement d'exécution de la Convention sur le brevet européen, par l'introduction d'une disposition permettant de relever les usagers d'une éventuelle déchéance de délai en cas de grève, n'apporte qu'une solution toute relative au problème, étant donné que cette disposition n'efface que de manière partielle les inconvénients créés, pour les tiers intéressés, par les retards apportés par l'Office dans l'accomplissement de ses tâches et n'exclut donc nullement le risque de responsabilité pouvant en résulter pour l'Organisation.

21. Enfin, l'OEB a attiré avec raison l'attention sur la vulnérabilité particulière d'une institution internationale, en comparaison avec les autorités nationales correspondantes, et le danger particulier que l'action de grève en question impliquait pour la crédibilité de l'Organisation au regard tant des institutions nationales que des usagers.

22. Il apparaît de tout ce qui précède qu'en prenant la mesure de réquisition critiquée, l'Organisation n'a pas outrepassé les pouvoirs qui étaient légitimement les siens en présence des troubles sociaux qui ont affecté son fonctionnement au cours de la période allant de décembre 1984 à février 1985.

23. Il en résulte que les requêtes doivent être rejetées tant dans leur conclusion principale, visant à l'annulation de la mesure de réquisition, que dans les conclusions accessoires visant à assurer aux requérants une compensation financière, sans qu'il y ait lieu de distinguer à cet égard entre la période antérieure et la période postérieure à la date de la reprise effective du travail.

24. Les demandes d'intervention suivent le sort des requêtes principales sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur leur recevabilité.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les interventions sont rejetées.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 mars 1987.

André Grisel
Jacques Ducoux

Pierre Pescatore
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.