

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire HOFMANN (No 3)

Jugement No 1291

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Dieter Gerhard Hofmann le 14 avril 1992, la réponse de l'OEB du 6 juillet, la réplique du requérant du 21 septembre et la duplique de l'Organisation du 21 décembre 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 38, 84 et 107 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et la circulaire 184 de l'Organisation, datée du 6 août 1989;

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. Comme il est relaté dans le jugement 1062 du 29 janvier 1991, sous A, qui a statué sur la deuxième requête de M. Hofmann, l'OEB a conclu avec les courtiers Van Breda and Company International, au nom de plusieurs compagnies d'assurances, un "contrat collectif d'assurance" pour la protection de son personnel. Le titre II du contrat couvre l'assurance décès et invalidité permanente totale et s'applique au personnel visé par le Statut des fonctionnaires de l'OEB.

Dans un mémorandum du 7 juin 1989 adressé au Conseil d'administration de l'OEB, le Président de l'Office a proposé que les dispositions de l'article 84 du Statut des fonctionnaires, qui excluent le paiement en cas de "sénescence" et limitent les montants dus après l'âge de cinquante-cinq ans, cessent de s'appliquer à quiconque était déjà membre du personnel le 10 juin 1983. Le mémorandum expliquait que cette couverture plus étendue, qui avait été prévue autrefois et qui était ainsi réintroduite, entraînerait une augmentation des primes d'assurance destinée à faire face au coût. La prime d'assurance invalidité passerait de 0,0638 à 0,21 pour cent du traitement de base. Compte tenu des 0,374 pour cent payables pour l'assurance décès, cela porterait le total des primes à 0,584 pour cent du traitement de base.

Le 7 juillet 1989, le Conseil d'administration a décidé que : "Les fonctionnaires permanents de l'Office européen des brevets recrutés avant le 10 juin 1983 continueront à bénéficier des dispositions contenues dans le texte de l'article 84 en vigueur avant cette date." La décision devait entrer en vigueur le 7 juillet 1989 et prendre effet à compter du 10 juin 1983.

Par circulaire 184 du 6 août 1989, le directeur principal du personnel a informé le personnel que les primes étaient augmentées à partir du 7 juillet 1989 en raison de la décision du Conseil d'administration de la même date. Pour tout fonctionnaire permanent entré au service de l'OEB avant le 10 juin 1983, le coût de l'assurance décès serait désormais de 0,3740 pour cent, et celui de l'assurance invalidité de 0,2112 pour cent du traitement de base, soit au total 0,5852 pour cent, au lieu de 0,4378 pour cent, du traitement de base.

Le requérant, né en 1949, est fonctionnaire permanent de l'OEB et est entré à son service avant le 10 juin 1983. Le 24 octobre 1989, il a introduit un recours interne contre cette augmentation, en vertu des dispositions de l'article 107 du Statut des fonctionnaires, au motif que l'OEB avait négligé de consulter le Conseil consultatif général (CCG), organe comprenant des représentants du personnel et de la direction, ainsi qu'il est prévu à l'article 38(3) du Statut. Aux termes de cette disposition, le conseil a pour mission de donner un avis motivé sur "tout projet de modification du présent statut ou du règlement d'application et, en général ... tout projet de mesure intéressant l'ensemble ou une partie du personnel...". Quelque deux cents autres membres du personnel ont introduit des recours similaires à peu près à la même époque.

Le 6 août 1991, la Commission de recours a recommandé que le Président de l'Office accepte le recours. La commission a estimé que l'administration avait disposé, dès le 7 juin 1989, date de son mémorandum explicatif, de suffisamment d'informations pour consulter le CCG. En tout état de cause, elle avait eu mainte occasion de consulter le CCG avant de modifier le contrat d'assurance le 6 octobre 1989. Du fait que le CCG n'avait pas été consulté, la décision d'augmenter les primes d'assurance en cas d'invalidité permanente à partir du 7 juillet 1989, annoncée dans la circulaire 184, se trouvait viciée et la différence entre le montant des anciennes primes et celui des nouvelles pour les personnes recrutées avant le 10 juin 1983 devrait leur être remboursée. Toutefois, comme le requérant a été entièrement couvert par l'assurance en cas de décès et d'invalidité permanente totale, la Commission de recours n'a pas recommandé d'accepter sa demande de paiement d'intérêts.

Par lettre du 27 janvier 1992, le directeur principal du personnel a informé le requérant que le Président de l'Office avait rejeté son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que les conditions de fond sont les mêmes que celles qu'il a exposées dans sa deuxième requête.

Il allègue que l'administration a omis de fournir au CCG les informations appropriées et de lui demander son avis, ainsi que l'article 38 du Statut des fonctionnaires lui en fait l'obligation. Elle ne peut pas justifier le fait d'avoir négligé de consulter le CCG en soutenant qu'il n'existait pas suffisamment d'informations pour donner un avis motivé : elle possédait les documents pertinents. Son mémorandum du 7 juin 1989, un fax du 3 juillet 1989 de Van Breda et la déclaration de l'administration lors de la 73e réunion du CCG tenue les 30 novembre et 1er décembre 1989 montrent tous qu'elle disposait des chiffres détaillés des nouvelles primes avant le 7 juillet 1989, date à laquelle le Conseil d'administration a modifié l'article 84 du Statut des fonctionnaires. Elle n'a pas divulgué les documents relatifs à ses négociations avec Van Breda avant l'introduction du recours interne.

Le requérant fonde sa demande de paiement d'intérêts sur le fait qu'il a "droit à des dommages-intérêts conformément aux principes fondamentaux du droit et de l'équité communs à tous les Etats membres de l'OEB", et que "l'OEB a bénéficié sans fondement légal des montants déduits de son traitement".

Il demande au Tribunal d'annuler la décision d'augmenter ses contributions, d'ordonner qu'elles soient ramenées au taux de 0,4378 pour cent du traitement de base et qu'il soit remboursé des montants indûment déduits depuis le 7 juillet 1989, assortis d'intérêts au taux de 10 pour cent l'an, et de lui accorder 2 000 marks allemands à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OEB allègue que la requête est dénuée de fondement, car elle a bel et bien consulté et informé le CCG, qui a donné à son tour un avis conformément aux dispositions de l'article 38 du Statut des fonctionnaires.

Le CCG a effectivement étudié la question du relèvement des primes d'assurance que devait exiger le rétablissement du texte original de l'article 84 du Statut. L'Organisation infère du rapport du Comité du personnel sur la 69e réunion du CCG des 20 et 21 avril 1989 "qu'il est improbable que le CCG n'ait pas examiné la question d'une augmentation des primes ou contributions". Le CCG a poursuivi l'examen du projet de modification à sa 70e réunion les 1er et 2 juin 1989.

En outre, l'administration a tenu le CCG informé du progrès des négociations avec Van Breda et lui a communiqué les montants nécessaires pour faire face au coût de la couverture élargie. Le mémorandum du 7 juin 1989 contenait les informations fournies par Van Breda sur les augmentations de primes d'assurance, les taux des contributions du personnel et le mode de calcul. En tout état de cause, le CCG avait dans ces documents et les circulaires antérieures toutes les données nécessaires pour établir des comparaisons et vérifier le niveau des primes. Si cela ne suffisait pas, pourquoi les représentants du personnel n'ont-ils pas protesté contre les taux de contribution lors de la 33e réunion du Conseil d'administration, tenue du 4 au 7 juillet 1989, ni demandé des détails sur la méthode de calcul adoptée par Van Breda ?

La conclusion de la Commission de recours selon laquelle l'administration n'a pas fourni suffisamment d'éléments pour fonder un avis motivé avant que l'affaire n'aille en appel "n'est pas convaincante". Tout d'abord, la commission n'a pas tenu compte de la déclaration du directeur principal du personnel adressée au CCG lors de sa 70e réunion. Par trois fois, le CCG a donné l'avis prévu à l'article 38 du Statut des fonctionnaires : le 11 juillet 1989, le 22 décembre 1989 et le 3 février 1992. Sans nul doute, il entendait que son avis du 22 décembre 1989

mette un terme à l'affaire, se bornant à formuler une recommandation pour une approche différente à l'avenir. Au surplus, bien que le CCG ait donné son avis le 3 février 1992, ses avis antérieurs n'en satisfont pas moins aux conditions de l'article 38; en effet, le représentant du personnel a simplement repris, dans l'avis du 3 février 1992, les vues exprimées dans celui du 22 décembre 1989, où les taux de contributions fixés dans la circulaire 184 étaient acceptés implicitement.

Les conditions de l'article 38 du Statut des fonctionnaires ayant été satisfaites le 22 décembre 1989 au plus tard, la décision publiée dans la circulaire 184 le 6 août 1989 était légale.

Si le Tribunal acceptait la requête, l'OEB souhaiterait qu'il ordonnât de suspendre le remboursement de la différence entre les montants versés avant et après le 7 juillet 1989 au titre des contributions à l'assurance invalidité, de manière à lui laisser le temps de calculer les nouveaux taux. A supposer que le Tribunal se prononce en faveur du requérant, celui-ci n'aurait pas droit au remboursement du montant intégral de la différence entre les deux taux de primes, puisque les anciens taux ne pouvaient en aucun cas rester valables. Par ailleurs, le requérant ne peut prétendre à remboursement au-delà du 22 décembre 1989, dernière date à laquelle le CCG peut être censé avoir donné l'avis exigé par l'article 38.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens.

Il soutient que la consultation prévue à l'article 38 ne peut servir à ses fins que si l'OEB demande au CCG son avis sur un projet clairement défini qui - aux termes de son paragraphe 3 - intéresse "l'ensemble ou une partie du personnel". L'argument de l'Organisation selon lequel les représentants du personnel étaient au courant du mémorandum du 7 juin 1989 manque de pertinence parce que les représentants du personnel ne sont pas les seuls membres du CCG. Admettre cette allégation signifierait que la seule publication de la circulaire 184 dispensait de la nécessité de procéder à une consultation parce que chacun, y compris les membres du CCG, devait avoir connu le montant exact des nouveaux taux de cotisation. Comme le CCG ne peut donner qu'un "avis motivé", l'acceptation implicite ultérieure des nouveaux taux - à supposer même qu'elle ait été acquise dans ce cas - ne justifie pas l'absence de consultation : le vice de forme subsiste aussi longtemps que l'Organisation n'a pas satisfait aux conditions antérieures concernant un examen dûment documenté par le CCG. L'important est ce qu'elle a fait avant de publier et d'appliquer la circulaire. Les débats et avis du CCG sont sans pertinence parce qu'ils portaient sur la légalité de la décision et non sur les nouveaux taux.

L'OEB aurait dû communiquer au CCG toutes les informations qu'elle possédait et sur lesquelles elle avait l'intention de fonder sa décision, d'autant plus qu'elle avait négocié avec l'assureur en secret. Son obligation ne dépendait pas d'une demande formelle des représentants du personnel au sein du CCG. Ni la divulgation de cette information à la Commission de recours, ni sa communication tardive au CCG en octobre 1991 n'étaient suffisantes. Après tout, la fixation des taux n'est pas un pur exercice mathématique et, à supposer qu'elle le soit, le CCG ignorait à l'époque les données sur lesquelles le calcul avait été fondé.

E. Dans sa duplique, l'Organisation allègue que cette affaire n'est pas en tous points analogue à celle sur laquelle le Tribunal a statué dans le jugement 1062. En l'occurrence, le CCG a discuté et donné un avis avant que le Conseil d'administration ne prenne sa décision.

Les membres du CCG et du Comité du personnel reçoivent les documents du Conseil d'administration; ils ont donc eu connaissance du mémorandum du 7 juin 1989 exposant l'offre de Van Breda.

Rien n'a été entrepris pour donner un effet rétroactif aux avis du CCG. Le fait que son avis de décembre 1989 ne concernait pas les "taux de contribution en tant que tels" ne dépendait que de lui : l'avis restait conforme aux dispositions de l'article 38.

CONSIDERE :

1. Par le jugement 1062, le Tribunal a admis le requérant à contester une augmentation de ses primes d'assurance en cas de décès et d'invalidité au motif que le Conseil consultatif général (CCG) n'avait pas été consulté au préalable, conformément aux dispositions de l'article 38(3) du Statut des fonctionnaires qui a la teneur suivante :

"Le Conseil consultatif général a pour mission, indépendamment des tâches expressément fixées par le présent statut, de donner un avis motivé sur :

- tout projet de modification du présent statut ou du règlement de pensions, tout projet de règlement d'application et, en général, sauf urgence manifeste, tout projet de mesure intéressant l'ensemble ou une partie du personnel soumis au présent statut ou des bénéficiaires de pensions;

- toute question de caractère général que le Président de l'Office lui soumet."

Aux termes de ce jugement, le Tribunal entend que la décision d'augmenter les taux de la contribution du personnel au coût de l'assurance décès-invalidité constitue un "projet" au sens de l'article 38(3), et que la consultation dans le contexte de l'article 38 implique que le CCG reçoit suffisamment d'informations pour qu'il lui soit possible d'aboutir à un "avis motivé".

2. La présente requête est également motivée par une décision de l'OEB d'augmenter les primes d'assurance, décision qui avait été prise dans les circonstances exposées ci-après. Avant le 10 juin 1983, l'article 84 du Statut des fonctionnaires prévoyait le versement d'un montant en capital à tous les fonctionnaires permanents, quel que soit leur âge, qu'une invalidité permanente mettait dans l'incapacité totale d'exercer les fonctions correspondant à leur emploi dans l'Office. A partir de cette date, toutefois, le Conseil d'administration a modifié l'article 84 pour limiter cette couverture. Par la suite, lors d'une réunion tenue du 4 au 7 juillet 1989, il a rétabli la portée première de cet article pour les fonctionnaires permanents recrutés avant le 10 juin 1983; l'extension de la couverture de l'assurance rendait nécessaire le relèvement des taux de la contribution du personnel. Ce que le requérant conteste n'est pas tant la majoration à laquelle il a fallu se résoudre que la manière dont l'OEB cherche à l'imposer.

3. Avant la réunion du Conseil d'administration en juillet 1989, Van Breda, la société de courtiers d'assurances qui gérait le contrat collectif d'assurance avec un consortium de six compagnies d'assurances, a adressé à l'OEB un fax, en date du 30 mai 1989, indiquant des chiffres provisoires d'augmentation des primes pour la protection du personnel permanent concerné. Comme le Président l'a expliqué dans une note adressée au Conseil le 7 juin 1989, l'augmentation de prime correspond à une hausse de 438 000 marks allemands des coûts de la protection, dont les deux tiers sont à la charge de l'Organisation. Par fax du 3 juillet 1989, Van Breda a confirmé les taux applicables.

4. L'OEB a notifié les augmentations de primes au personnel par la circulaire 184, en date du 6 août 1989. Le Comité du personnel a contesté l'absence de consultation dans une lettre du 28 août et, dans sa réponse du 26 septembre 1989, le directeur principal du personnel a fait connaître le point de vue du Président : bien qu'il fût persuadé que les prescriptions de l'article 38 avaient été respectées, il avait demandé au CCG de donner un avis motivé sur la question. Le 6 octobre 1989, le contrat d'assurance avec Van Breda était modifié.

5. Lors de la 73^e réunion du CCG, tenue le 30 novembre et le 1^{er} décembre 1989, le directeur du personnel était présent et, au nom de l'administration, a donné des explications sur le rétablissement de l'article 84 et sur les raisons pour lesquelles le CCG demandait que le texte soit appliqué à l'ensemble du personnel permanent. Les discussions avec Van Breda, a-t-il précisé, ont été longues et difficiles, le gestionnaire n'ayant communiqué les chiffres des primes que quelques jours avant la réunion du Conseil d'administration de juillet 1989; faute de temps, il n'avait pas été possible d'intéresser d'autres compagnies d'assurances et Van Breda était en possession de toutes les informations nécessaires.

6. La présidente du CCG a écrit au Président de l'Office le 22 décembre 1989 en réponse à sa demande d'avis au sens de l'article 38(3) du Statut : après avoir réexaminé l'affaire, expliquait-elle, le CCG a jugé que les informations disponibles n'étaient pas suffisantes pour qu'il puisse donner un avis motivé.

7. Le Tribunal est convaincu que le CCG n'a pas été invité à donner un "avis motivé" au sens de l'article 38(3) avant la publication de la circulaire 184 du 6 août 1989. Bien que le CCG fût déjà au courant de la nécessité d'augmenter les primes et eût débattu de la question, ce n'est qu'après que le Président eut décidé, en septembre 1989, de la porter à son ordre du jour de la session suivante que le CCG a été en fait invité à donner un avis motivé sur le sujet. La question qui se pose est donc de savoir si le CCG avait reçu suffisamment d'informations au moment où sa présidente a écrit le 22 décembre 1989 au Président de l'Office, car le requérant se plaint que les fax de Van Breda n'ont été divulgués que pendant l'instruction du recours interne et a déclaré qu'aussi longtemps que le CCG n'a pas eu accès à ces documents ou aux informations qu'ils contiennent, une consultation au sens de l'article 38(3) n'était pas possible. Selon la Commission de recours, l'administration avait suffisamment d'informations, lorsqu'elle a rédigé ses écritures à l'intention du Conseil d'administration (document CA/28/29 du 9 juin 1989), pour lui demander à ce stade un avis motivé.

8. Les informations pertinentes contenues dans les fax de Van Breda ont été portées à la connaissance du CCG avant ou pendant sa réunion de novembre et décembre 1989. Ces messages contenaient effectivement d'autres informations relatives au coût de l'extension du champ d'application élargi de l'article 84 à l'ensemble du personnel et non pas seulement des données sur la remise en vigueur de cet article pour le personnel recruté avant le 10 juin 1983, quand bien même ces informations étaient sans rapport avec le point sur lequel le CCG était invité à donner un avis motivé. Il n'était pas nécessaire que les documents proprement dits fussent produits, du moment que les informations pertinentes qu'ils contenaient étaient transmises.

9. C'est la raison pour laquelle le Tribunal est convaincu que les informations pertinentes disponibles sur le relèvement des primes nécessaire pour absorber le coût du rétablissement de l'article 84 en vue d'en étendre la portée aux fonctionnaires permanents recrutés avant le 10 juin 1983 avaient été portées à la connaissance du CCG lorsqu'il a remis sa réponse le 22 décembre 1989, les obligations découlant de l'article 38(3) se trouvant remplies à cette date. Toutefois, la décision initiale, prise en violation des dispositions de l'article 38(3), ne peut subsister. Les nouveaux taux de la contribution du personnel ne sont pas devenus exigibles à bon droit avant le 22 décembre 1989, lorsque le CCG a donné son avis.

10. Quelle réparation convient-il dès lors d'accorder au requérant ? Les fonctionnaires permanents qui ont bénéficié de l'extension de la couverture doivent supporter leur juste part des coûts, et le fait que la décision initiale fixant les primes mensuelles a été prise en violation des dispositions de l'article 38(3) ne saurait dispenser chaque bénéficiaire de l'obligation de s'acquitter en fin de compte : le personnel ne peut s'attendre à bénéficier d'une couverture accrue sans contrepartie financière. De fait, comme il a été dit au considérant 2 ci-dessus in fine, le requérant reconnaît lui-même qu'il faut payer l'extension de la couverture d'une prime plus forte. Comme les contributions ont été déduites à tort, il faudra procéder à de nouveaux calculs. Toutefois, le Tribunal accède à la demande de moratoire de l'Organisation pour le remboursement de la différence entre le taux des contributions déduites à tort et les nouveaux taux de contribution à calculer. Du point de vue administratif, ce serait en effet du gaspillage que d'imposer à l'Organisation le désagrément et la charge de restituer les montants indûment retranchés à seule fin de déduire des montants similaires une fois que les nouveaux taux auront été calculés. Le requérant n'en retirerait aucun avantage réel.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision d'augmenter les contributions d'assurance du requérant pour tenir compte du coût du rétablissement de la couverture plus large prévue à l'article 84 est annulée à compter du 6 août 1989.
2. La décision est confirmée à compter du 22 décembre 1989.
3. L'Organisation prendra des mesures en vue d'effectuer un nouveau calcul de l'augmentation théorique des primes, comme si le paiement afférent au coût de l'extension de la couverture avait été ajourné au 22 décembre 1989.
4. Si le coût net pour le requérant est inférieur, l'Organisation lui remboursera la différence entre les deux montants assortie d'un intérêt de 10 pour cent l'an.
5. Elle lui versera 2 000 marks allemands à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner

