

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire VAN DER PEET (No 18)

Jugement No 1391

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la dix-huitième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Hendricus van der Peet le 17 mars 1994, la réponse de l'OEB du 31 mai, la réplique du requérant en date du 15 juillet et la duplique de l'Organisation du 16 septembre 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. L'article 14(1) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, impose à un fonctionnaire de s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite "dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation européenne des brevets".

Le requérant, ressortissant néerlandais, est employé par l'OEB à la Direction générale 4 de Munich en qualité d'examineur de brevets de grade A3. Par lettre du 28 octobre 1991, le Président de l'Office l'a informé de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son égard, en application de l'article 93 du Statut des fonctionnaires, pour manquement à son devoir de réserve et atteinte à la réputation de l'Organisation, de ses fonctionnaires et de ses organes de recours. Le Président lui a indiqué qu'il envisageait de le rétrograder, l'a renvoyé pour plus de détails sur les charges retenues contre lui à un "projet de rapport" joint à la lettre, et l'a invité à faire part de ses observations dans les dix jours.

Dans une lettre du 5 novembre, le requérant a démenti avoir eu l'intention de nuire à l'Organisation ou à son personnel et a déclaré qu'il ne comprenait pas à quels "devoirs officiels" il avait failli.

Par lettre du 25 novembre, le Président a accusé réception de ces observations et lui a fait savoir qu'il avait adressé une copie du projet de rapport à la Commission de discipline, conformément à l'article 100 du Statut des fonctionnaires (Rapport introductif).

Lors de ses auditions du 13 décembre, la commission a décidé qu'une procédure disciplinaire était "admissible" mais qu'elle ne devrait porter que sur les faits postérieurs au 1er janvier 1989 et devrait exclure ceux qui étaient en cours d'examen dans le cadre d'une procédure judiciaire. Elle a également décidé qu'avant le 13 janvier 1992, l'administration devrait lui faire savoir "avec exactitude" par écrit, ainsi qu'au requérant, quels étaient les actes commis au cours de la période retenue que l'Office reprochait à ce dernier et quel était le "contexte" de l'affaire.

Le 10 janvier 1992, l'administration a répondu en adressant à la Commission de discipline et au requérant copie d'un mémoire complémentaire.

La commission a tenu son audition finale le 24 janvier, et le 11 février son président a fait savoir au Président de l'Office et au requérant qu'il recommandait un abaissement d'échelon de douze mois pour les déclarations faites en violation de l'article 14(1) du Statut des fonctionnaires.

Par lettre du 4 mars 1992, le Président a, avant de prendre sa décision concernant la recommandation de la commission, invité le requérant à être entendu le 6 mars par le Vice-président de la Direction générale 4, conformément à l'article 102(3).

D'après le compte rendu de son entretien du 6 mars avec le requérant, le Vice-président a, à cette occasion,

expliqué à l'intéressé, sans que celui-ci ne trouve rien à ajouter à ses objections antérieures, que le Président avait l'intention de suivre cette recommandation.

Par une lettre du 9 mars, le Vice-président a fait savoir au requérant que le Président avait décidé de le rétrograder à l'échelon 7 du grade A3 avec neuf mois d'ancienneté, pour manquement aux obligations définies à l'article 14 du Statut des fonctionnaires. Cette lettre comportant une erreur de calcul, le Vice-président a adressé au requérant un rectificatif par une lettre du 7 avril indiquant qu'il était rétrogradé à l'échelon 7 du grade A3, avec vingt et un mois d'ancienneté.

Le 22 avril 1992, le requérant a introduit un recours interne en vertu de l'article 108, et le 6 mai le directeur du personnel lui a fait savoir que le Président l'avait transmis à la Commission de recours.

Dans son rapport daté du 1er décembre 1993, la Commission de recours a recommandé le rejet de la réclamation, et dans une lettre du 13 janvier 1994, le directeur de la politique du personnel a fait savoir au requérant que le Président avait suivi cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait valoir que la procédure disciplinaire engagée contre lui est illégale.

Il soutient qu'elle est "inadmissible". L'OEB, en reprenant les observations qu'il avait adressées à des instances judiciaires nationales ou internationales, a violé un "droit absolu", celui de la liberté d'expression dans une procédure judiciaire. Il ne pouvait pas se défendre, dans la mesure où l'administration n'avait pas indiqué quelles étaient les accusations pesant sur lui et quels étaient les devoirs auxquels il avait failli : cela n'était en effet précisé ni dans le "projet de rapport" ni dans le mémoire complémentaire adressé à la Commission de discipline, puisque ceux-ci se référaient à des faits antérieurs à janvier 1989 et en cours d'examen par une instance judiciaire nationale. Baser une mesure disciplinaire sur des déclarations faites par le requérant dans de précédents recours revient à violer le principe non bis in idem. De toute façon, il n'était pas régulier d'attendre dix ans pour l'accuser d'une faute.

Son droit d'être entendu n'a pas été respecté. Il ne s'est pas vu accorder les quinze jours pleins prévus à l'article 101(1) du Statut des fonctionnaires pour préparer ses observations sur le mémoire complémentaire de l'OEB : en effet, il l'a reçu le 13 janvier 1992 alors que les auditions devant la Commission de discipline se tenaient le 24 janvier. De toute façon, le fait qu'il ne savait pas de quels "incidents particuliers" il s'agissait l'a obligé à borner à des observations de caractère général la défense qu'il lui était possible de présenter compte tenu du temps imparti.

Le requérant accuse en outre la commission d'avoir demandé un mémoire complémentaire - ce qui n'est aucunement prévu par le Statut des fonctionnaires - afin de combler les lacunes du projet de rapport de l'administration et d'échapper au délai d'un mois fixé à l'article 102(1). Comme preuve supplémentaire de la partialité de la commission, il cite le fait que son président n'a pas demandé de rapport sur l'ensemble de l'affaire comme il aurait dû le faire conformément à l'article 101(1).

Les termes de l'article 14(1) sont trop vagues pour servir de critère permettant de déterminer si un fonctionnaire a agi dans la seule perspective des intérêts de l'OEB. L'Organisation ne saurait donc s'appuyer sur cet article pour porter atteinte aux droits fondamentaux que la législation allemande reconnaît au requérant. Celui-ci interprète le mot "conduite" figurant dans l'article 14(1) comme se rapportant à l'exercice de ses fonctions officielles, auquel cas il a parfaitement respecté cet article, comme en témoigne la qualité exemplaire de ses services en tant qu'examineur.

Il est étrange que l'OEB objecte à ses déclarations mais pas à celles de ses propres représentants qui ont parlé des réactions de "vierge effarouchée" de la Commission de recours et ont qualifié l'une de ses requêtes d'"acte de pure malveillance à l'encontre de son employeur".

Le requérant demande au Tribunal de déclarer nulle et non avenue la procédure disciplinaire engagée et d'annuler la décision de la lettre du 7 avril 1992. Il réclame un rappel de salaire plus des intérêts composés de 15 pour cent l'an, des dommages-intérêts pour tort moral, d'un montant de 200 000 marks allemands, et des dépens plus des intérêts composés de 15 pour cent l'an sur les honoraires de son conseil.

C. Dans sa réponse, l'OEB fait valoir que la requête est en partie irrecevable et qu'elle est de toute façon dépourvue de tout fondement.

Puisque le requérant n'a pas réclamé de dommages-intérêts pour tort moral dans son recours interne, sa demande

sur ce point est irrecevable dans la mesure où il n'a pas épuisé les moyens de recours internes mis à sa disposition.

Sur le fond, l'Organisation soutient que le requérant fait également erreur lorsqu'il invoque la législation nationale; aucun tribunal national ne saurait en effet prétendre que sa juridiction s'étend aux différends du requérant avec l'OEB. L'article 14(1) du Statut des fonctionnaires fournit des critères de conduite de caractère général. Toute atteinte à la réputation de l'Organisation, qu'elle soit portée dans le cadre d'un litige ou dans l'exercice de fonctions officielles, justifie la prise d'une mesure disciplinaire.

Bien qu'il feigne d'ignorer les accusations qui pèsent sur lui, le requérant, en tant qu'auteur des remarques incriminées, sait très bien qu'il s'agit de douze déclarations, dont trois contenues dans la requête qu'il a introduite en 1989 devant le Conseil d'Etat néerlandais, et les neuf autres dans deux mémoires qu'il a soumis au Tribunal en 1990. Si la Commission de discipline a demandé à l'Organisation de lui faire parvenir un mémoire complémentaire, c'est qu'elle souhaitait simplifier la procédure et obtenir tous les documents pertinents en même temps. D'ailleurs, le conseil du requérant avait donné son accord sur ce point, ce qui lui a laissé plus de deux mois pour préparer une réponse.

Les allégations de violation du principe non bis in idem ne sont pas fondées puisque aucune autre procédure disciplinaire n'a été engagée au titre des déclarations incriminées.

Quant au temps écoulé entre ces déclarations et l'engagement de la procédure, il n'est en rien excessif puisque l'Organisation a réagi moins d'un an après avoir pris connaissance desdites déclarations.

L'indépendance de la Commission de discipline est manifeste : elle a limité la procédure à trois documents seulement et a recommandé une sanction plus légère que celle proposée par le Président.

D. Dans sa réplique, le requérant répond aux arguments de l'OEB et maintient qu'il y a irrégularité de procédure et vices de fond. Il soutient que les réparations qu'il a demandées dans son recours interne englobent aussi des dommages-intérêts pour tort moral : sa demande est donc recevable. Si la législation nationale ne lui est pas applicable, pourquoi un tribunal allemand s'est-il déclaré compétent dans un différend qui l'oppose à l'OEB ?

Le fait d'avoir été entendu par le Vice-président lui a ôté toute possibilité "réelle" de convaincre le Président qu'il était innocent. Il accuse l'OEB de refuser de communiquer des pièces nécessaires à l'instruction de l'affaire et de prendre des mesures disciplinaires pour le "museler".

E. Dans sa duplique, l'Organisation affirme que la réplique du requérant ne contient aucun argument nouveau susceptible de lui faire modifier sa position. Loin de refuser la communication de certaines pièces, la Commission de discipline a donné aux parties un libre accès à tous les dossiers. Aucun tribunal national ne s'est jamais déclaré compétent pour statuer sur un différend opposant l'OEB à l'un de ses fonctionnaires.

CONSIDERE :

1. Le requérant a déjà introduit dix-sept requêtes, dont la première avait donné lieu au jugement 568 qui remonte à 1983. Dans sa présente requête, il demande au Tribunal d'annuler une décision prise par l'OEB à titre disciplinaire lui infligeant un abaissement d'échelon de douze mois pour manquement aux dispositions de l'article 14(1) du Statut des fonctionnaires qui se lit comme suit :

"Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation européenne des brevets ... sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'Organisation."

2. L'Organisation a institué une commission de discipline conforme à l'article 98 du Statut des fonctionnaires pour enquêter sur les accusations portées contre le requérant selon lesquelles celui-ci aurait fait plusieurs remarques critiques et tenu un langage inacceptable à l'égard du Tribunal et de fonctionnaires de l'Organisation. Ces accusations portant sur des déclarations faites au cours d'une longue période, la Commission de discipline a décidé, par souci d'équité à l'égard du requérant, d'exclure les déclarations faites avant le 1er janvier 1989 ou dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours.

3. La commission a relevé quatre principes applicables à l'obligation qu'a un fonctionnaire de "régler sa conduite dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation".

1) Cette obligation s'applique à la conduite du fonctionnaire non seulement vis-à-vis de l'Organisation et de ses fonctionnaires, mais également vis-à-vis d'organes judiciaires tels que le Tribunal de céans.

2) Elle ne restreint pas le droit de critique d'un fonctionnaire dans le cadre d'un différend avec l'Organisation, car il est de la plus haute importance qu'un fonctionnaire puisse exercer le droit fondamental qui est le sien de s'exprimer ouvertement et librement lorsqu'il plaide sa cause devant l'Organisation, les tribunaux ou d'autres institutions, sans être freiné par la menace d'une éventuelle poursuite disciplinaire.

3) Dans des cas pareils, une grande modération s'impose au moment de prendre des mesures disciplinaires.

4) Profiter d'un différend pour faire des remarques désobligeantes "qui vont au-delà de ce que l'on attend d'ordinaire dans ces circonstances et ne sont pas clairement justifiées par des preuves" reviendrait pour un fonctionnaire à abuser de ses droits.

4. En application de ces quatre principes, la Commission de discipline a estimé dans son rapport du 11 février 1992 que le requérant n'avait pas respecté les dispositions de l'article 14(1) : en effet trois des déclarations qu'il avait faites dans son recours du 22 février 1989 devant le Conseil d'Etat néerlandais et neuf faites dans le cadre de la procédure engagée devant le Tribunal suite à sa quinzième requête rejetée par le jugement 1065, étaient "inacceptables", car elles "mettaient en cause l'honnêteté, l'honneur et l'intégrité de personnes dans l'exercice de leurs fonctions" et parce que, en faisant ces déclarations, "il allait au-delà de ce que l'on [pouvait] raisonnablement accepter en l'espèce".

5. Sur ces douze déclarations que la commission a considérées "inacceptables", sept avaient un caractère critique à l'égard de l'Organisation : le requérant y accusait une précédente commission de recours de partialité, le Président de l'Office de retards visant à éviter de "mettre au jour sa gestion maladroite" et le Département du personnel de malveillance, mauvaise foi, haine, abus de pouvoir, mauvaise gestion, irrégularités et manoeuvres retorses. A l'encontre du Tribunal, on note quatre allégations de partialité, deux accusations de partialité fondées sur un conflit supposé avec un jugement antérieur, un reproche de mépris des principes fondamentaux de droit et deux autres allégations, formulées sans explications, de "partialité manifeste" et de détournement de la loi pour faire plaisir à l'Organisation. Finalement, le requérant avait déclaré que l'"impécunieuse" Conférence internationale du travail était incapable de financer les activités du Tribunal sans apports de l'OEB ou d'autres organisations.

6. La Commission de discipline a recommandé de sanctionner le requérant d'un abaissement d'échelon de douze mois. Cette recommandation a été acceptée par le Président.

7. Ayant été saisie, la Commission de recours a également invoqué l'article 16(1) du Statut des fonctionnaires qui exige de ces derniers de "s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinions qui puisse porter atteinte à la dignité de [leur] fonction". La Commission de recours a estimé dans son rapport du 1er décembre 1993 que le requérant n'avait pas fait preuve de la retenue voulue dans le langage employé dans ses écritures, que ce langage portait préjudice à la dignité de la fonction publique internationale en général et à la réputation de l'Organisation en particulier, et que "les expressions qu'il avait employées étaient incompatibles avec la bienséance convenant à son statut de fonctionnaire international". Elle a recommandé que le recours du requérant soit rejeté. Par une lettre du 13 janvier 1994, celui-ci a été informé que le Président avait décidé de rejeter son recours. Telle est la décision attaquée.

8. Les décisions prises par l'Organisation sont sujettes à révision pour des motifs tels que la partialité, la mauvaise foi, la malveillance et l'abus de pouvoir. Lorsqu'il cherche à défendre ses intérêts en attaquant une telle décision, un fonctionnaire est en droit d'invoquer ces motifs et de s'efforcer d'apporter les preuves nécessaires. Il est impossible à un organe de recours interne ou au Tribunal de céans d'aboutir à une décision juste en l'espèce si les témoins, les parties et leurs représentants ne peuvent pas s'exprimer sincèrement et sans risquer de subir des sanctions pour les propos qu'ils auront tenus, surtout si l'une des parties se trouve indûment retenue par la crainte d'être passible d'une mesure disciplinaire de la part de l'autre au cas où elle ne réussirait pas à établir le bien-fondé de ses allégations.

9. Ce dont il s'agit dans la présente affaire, c'est donc du degré de liberté de parole dont jouit un plaignant et du degré d'immunité applicable aux actions en justice.

10. Le critère appliqué par la Commission de discipline consistait à savoir si sanctionner des remarques désobligeantes "qui ne sont pas clairement justifiées par des preuves venant à l'appui" reviendrait à porter atteinte

aux droits du requérant. Or ce critère imposait au requérant une charge excessive dans la mesure où, pour éviter le risque d'une mesure disciplinaire, il lui fallait prouver la véracité de ses allégations. Cette charge n'aurait pas dû être imposée au requérant. Le simple fait qu'il n'ait pas pu prouver la véracité de ses allégations n'impliquait pas qu'il avait abusé de sa liberté de parole ou qu'il avait perdu le bénéfice de l'immunité ou de la confidentialité qui protègent les actions en justice.

11. Il ne suffit pas davantage qu'une allégation soit désobligeante, qu'elle aille "au-delà de ce que l'on peut raisonnablement accepter en l'espèce". Un requérant qui, dans ses conclusions, emploie des termes inadmissibles ou malvenus, ou des moyens d'expression préjudiciables ou inconvenants, ne perd pas pour autant le bénéfice de l'immunité qui s'attache aux déclarations faites en justice, même si l'on peut fortement déplorer l'absence de bon goût.

12. Des mesures disciplinaires ne se justifient que si la conduite du fonctionnaire constitue un abus de procédure ou du droit de recours. Il en sera notamment ainsi si les allégations "sont manifestement dépourvues de tout fondement" (voir jugement 99, affaire Jurado No 6) ou si le requérant s'adresse "au Tribunal pour donner plus d'ampleur aux accusations aberrantes et inutilement blessantes qu'il multipli[e] à l'égard de l'Organisation" et, ce faisant, "a complètement détourné de son objet le droit de recours offert devant le Tribunal" et a porté atteinte à la dignité de son Administration et de la Justice" (voir jugement 96, affaire Jurado No 17); ou si les agissements reprochés au requérant "ne pouvaient ni avoir pour but la défense de la liberté et des droits du plaideur, même entendus dans le sens le plus large, ni présenter la moindre utilité pour l'issue des instances engagées..." (voir jugement 111, affaires Jurado Nos 12 et 13).

13. Par son jugement 1065, le Tribunal a estimé que le langage du requérant était agressif et "inadmissible" mais sans y voir un abus de procédure. La Commission de discipline a également trouvé son langage "inacceptable" mais n'y a pas vu non plus d'abus de procédure. La Commission de recours a invoqué l'article 16(1) alors qu'aucune accusation n'était portée contre le requérant en vertu de cet article. Le Tribunal, n'ayant constaté aucun abus de procédure, conclut que la sanction disciplinaire prise à l'encontre du requérant doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par ce dernier.

14. Le requérant a demandé des dommages-intérêts pour tort moral ainsi que des dépens. Compte tenu de toutes les circonstances, le Tribunal n'alloue pas au requérant d'indemnité pour tort moral mais lui accorde des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation doit verser au requérant le rappel de salaire qui lui est dû ainsi que les intérêts correspondants qui seront calculés au taux de 8 pour cent l'an.
3. L'Organisation doit verser au requérant 500 marks allemands à titre de dépens.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, 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 1er février 1995.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner