

Affaires Créchet (Nos 3 et 4)

Jugement No 1879

Le Tribunal administratif,

Vu les troisième et quatrième requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. Patrick Georges Michel Créchet le 2 juillet 1998 et régularisées le 3 août, la réponse de l'OEB du 6 novembre 1998, les répliques du requérant en date du 16 janvier 1999 et les duplications de la défenderesse datées du 26 mars 1999;

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

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

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

A. La carrière du requérant à l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, est exposée dans les jugements 890, en date du 30 juin 1988, et 1667, en date du 10 juillet 1997, relatifs à ses premières requêtes.

Le requérant a pris ses fonctions d'agent de liaison entre l'Office et l'Institut national portugais de la propriété industrielle (ci-après l'INPI) de Lisbonne le 1^{er} mai 1992.

La lettre de nomination du requérant prévoyait deux types d'indemnités : une indemnité journalière versée intégralement pendant les deux premiers mois de sa mission et une indemnité spéciale consistant à lui rembourser, sur une base mensuelle, 80 pour cent du loyer payé au Portugal s'il conservait son logement aux Pays-Bas.

Le 5 janvier 1995, il a adressé une lettre au directeur principal chargé de l'information en matière de brevets dans laquelle il se plaignait, pour la première fois, de ne pas pouvoir disposer de sa voiture sur son lieu de travail : sa compagnie d'assurances néerlandaise refusait de l'assurer au-delà de soixante jours après son départ des Pays-Bas et la loi portugaise lui permettait de l'assurer au maximum pour six mois. Le 18 avril, le chef de l'administration à Vienne lui a répondu que sa mission ne nécessitait pas l'usage d'une voiture et que l'assurance de son véhicule était un problème privé. Le 20 avril, le requérant a fait savoir au directeur principal qu'il n'était pas en mesure de régler seul ses problèmes. Dans divers courriers électroniques échangés entre le 27 avril et le 22 juin, il a été informé que l'OEB avait entrepris des démarches en vue d'essayer de trouver une solution avec les autorités portugaises.

Dans une lettre du 31 août 1995 au directeur principal, le requérant s'est plaint de l'insuffisance des indemnités journalières qui lui étaient versées. Les sommes perçues ne lui permettaient pas de couvrir certaines dépenses telles que la location d'un véhicule à Lisbonne. Par des courriers datés du 5 octobre, le directeur principal lui a annoncé que sa mission prendrait fin le 31 décembre 1995 et lui a, en outre, précisé que toutes les sommes qui lui étaient dues au titre de l'indemnité journalière et de l'indemnité spéciale lui avaient été versées : il n'était donc pas fondé à demander une compensation supplémentaire pour ses frais.

Le 20 décembre 1995, le requérant a formé un recours, portant la référence RI/146/95, auprès du Président de l'Office lui demandant le remboursement des frais de location d'un véhicule. Le 28 février 1997, il a formé un second recours, portant la référence RI/30/97, auprès d'un responsable du département de l'information en matière de brevets lui demandant le versement de l'indemnité journalière pour toute la durée de sa mission. Saisie de l'affaire, la Commission de recours a recommandé au Président, le 19 février 1998, de rejeter les recours comme non fondés. Par lettre du 25 mars 1998, le requérant a appris que le Président avait décidé de suivre cet avis.

Le 2 juillet 1998, le requérant a déposé deux requêtes : l'une -- sa troisième requête -- dirigée contre le rejet du recours interne No 30/97; l'autre -- sa quatrième requête -- dirigée contre le rejet du recours interne No 146/95.

B. Dans sa troisième requête, le requérant soutient que la Commission de recours ne lui a pas laissé la possibilité d'organiser correctement sa défense et qu'il n'a pas été entendu par cette dernière.

Il allègue que les textes applicables à sa mission n'ont pas été respectés. Un document en date du 18 août 1989, relatif à la politique d'information en matière de brevets, stipule que les agents de liaison sont détachés, auprès des offices nationaux, à temps complet et pris en charge financièrement par l'OEB, dans les conditions prévues par la Convention sur le brevet européen (article 7), le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne des brevets et le Statut des fonctionnaires. Si l'OEB lui a bien versé une indemnité spéciale, il n'en a pas moins été lésé : outre la totalité de son loyer aux Pays-Bas, il devait payer 20 pour cent de son loyer au Portugal. Il estime avoir été traité de manière inéquitable. En application de l'article 78 du Statut des fonctionnaires, l'Organisation aurait dû continuer à lui verser une indemnité journalière, même réduite, au-delà des deux premiers mois de sa mission afin de compenser la perte qu'il subissait. Il prétend avoir eu les charges d'un fonctionnaire en mission sans bénéficier des indemnités correspondantes.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du Président du 25 mars 1998, d'ordonner à l'Organisation de lui verser les indemnités journalières prévues à l'article 78 du Statut, déduction faite des sommes qu'elle lui a déjà versées, et de lui octroyer 1 000 marks allemands à titre de dépens.

Dans sa quatrième requête, le requérant cite l'article 20 du Protocole qui stipule que «l'Organisation coopère en tout temps avec les autorités compétentes des Etats contractants, en vue de faciliter une bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police...». Il fait valoir qu'il s'est retrouvé dans l'impossibilité d'assurer son véhicule et que l'OEB ne lui a apporté aucun soutien alors que, selon lui, elle en avait l'obligation. Au contraire, elle lui a suggéré de faire de fausses déclarations auprès des autorités portugaises et a mis fin à sa mission en vue de le sanctionner pour les démarches qu'il avait engagées.

Il soutient que, si l'Organisation avait respecté les textes applicables en l'espèce, il aurait été en règle auprès des autorités portugaises et aurait pu résoudre seul ses problèmes d'assurance. Il trouve l'inaction de la défenderesse choquante car la pratique des entreprises ayant des employés à l'étranger consiste à régler la question du séjour de ceux-ci «dans les moindres détails». L'OEB, elle, lui a seulement suggéré de prendre une assurance-voyage alors que ce type d'assurance ne s'applique pas aux déplacements de longue durée à caractère professionnel.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du Président transmise le 25 mars 1998, d'ordonner à l'Organisation de lui verser la somme de 1 500 marks allemands par mois de mission pour privation de son véhicule et pour tort moral, et de lui octroyer 1 000 marks à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse demande tout d'abord au Tribunal de prononcer la jonction des troisième et quatrième requêtes du requérant au motif qu'elles reposent sur les mêmes faits et tendent au même résultat.

Au titre de la troisième requête, la défenderesse soutient que, si le requérant n'a pas été entendu lors de la procédure de recours interne devant la Commission, c'est parce qu'il a «refusé» de s'exprimer sur ses recours.

Elle rejette l'affirmation du requérant selon laquelle il a travaillé dans les conditions d'une mission sans percevoir les indemnités afférentes. Elle a rempli ses obligations conformément à la lettre de nomination : elle lui a versé l'indemnité journalière intégralement pendant les deux premiers mois, puis l'indemnité spéciale pour le reste de sa mission. Le requérant ayant accepté ces conditions, il ne peut pas prétendre avoir été lésé ni traité de manière inéquitable. La Commission de recours a, en outre, estimé que «la poursuite du versement d'une indemnité journalière (réduite), conformément aux dispositions de l'article 78(3) du Statut, ne s'imposait pas». La défenderesse précise que le requérant n'était pas en droit d'espérer qu'elle finance l'intégralité de ses deux loyers, puisque c'était son choix de conserver son logement aux Pays-Bas. Elle ajoute que, durant son séjour à Lisbonne, elle lui a versé une rémunération calculée sur la base des barèmes applicables à La Haye, ce qui lui permettait de réaliser un bénéfice de 1 500 florins néerlandais par mois par rapport aux barèmes applicables au Portugal.

Le versement d'une allocation au titre des dépenses extraordinaires n'était pas possible car les conditions de son octroi n'étaient pas réunies.

En ce qui concerne la quatrième requête, la défenderesse conteste n'avoir apporté aucun soutien au requérant : bien que ses problèmes aient été d'ordre privé -- il n'avait pas besoin d'un véhicule pour s'acquitter de ses fonctions --, elle a contacté l'INPI afin qu'il entame auprès des autorités portugaises des démarches susceptibles d'amener à la conclusion d'un accord complémentaire tel que prévu par l'article 25 du Protocole.

La décision de mettre un terme à la mission du requérant n'est pas une sanction à son encontre : la politique

d'information en matière de brevets décidée par le Conseil d'administration prévoit que la durée de telles missions est de trois ans maximum; en outre, dans la lettre de nomination, l'administration se gardait la possibilité de mettre un terme à sa mission à tout moment.

Elle fait remarquer qu'il a accepté les conditions de détachement telles qu'établies dans sa lettre de nomination et qu'il a disposé d'un temps suffisant pour régler ses problèmes avant de partir en mission. La pratique des entreprises à laquelle se réfère le requérant est «sans pertinence» car elle concerne des situations de fait et de droit qui ne sont pas comparables au cas d'espèce. Elle affirme qu'elle n'a jamais suggéré au requérant de faire de fausses déclarations et précise qu'elle ne lui a proposé la solution de l'assurance-voyage que pour les derniers mois de sa mission.

D. Dans ses répliques, le requérant s'oppose à la jonction de ses deux requêtes au motif qu'elles portent sur des points de droit différents : la troisième porte sur l'application de l'article 78 du Statut et la quatrième sur sa situation juridique en tant qu'agent de liaison au Portugal.

Dans le cadre de sa troisième requête, il maintient qu'il a subi des pertes financières et précise que le contenu de sa lettre de nomination n'a pas été négocié. Se basant sur la jurisprudence du Tribunal de céans, il fait valoir que l'indemnité spéciale de logement doit s'ajouter à l'indemnité journalière de mission et non la remplacer. En outre, il justifie son choix de conserver son logement à La Haye par la possibilité qu'avait l'Organisation de mettre fin, à tout moment, à sa mission. De même, il conteste l'assimilation des indemnités journalières aux allocations au titre des dépenses extraordinaires : ces dernières sont liées à l'exercice de l'activité alors que les premières sont liées à la mission.

Il explique que, si l'Organisation lui a versé un salaire trop élevé -- ce dont, d'après lui, elle n'apporte pas la preuve --, cela ne compense pas le fait qu'elle aurait dû lui verser des indemnités journalières car aucun texte ne prévoit qu'il devait prélever une partie de son salaire pour faire face aux dépenses supplémentaires.

Au titre de sa quatrième requête, il affirme que, s'il n'a entrepris aucune démarche avant son départ, c'est parce que sa lettre de nomination ne comportait aucune indication relative aux dispositions à prendre.

Il précise enfin que, si l'utilisation de son véhicule n'était certes pas nécessaire à l'accomplissement de son activité professionnelle, cela a entraîné une limitation de sa liberté de mouvement.

E. Dans ses dupliques, la défenderesse réitère sa demande de jonction des deux affaires.

Elle explique que le requérant «fait un amalgame» entre les diverses indemnités et dépenses et qu'il n'a jamais apporté la preuve de ses démarches infructueuses auprès des compagnies d'assurances portugaises.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, fonctionnaire au service de l'Office européen des brevets, a été nommé agent de liaison auprès de l'Institut national portugais de la propriété industrielle (INPI) à Lisbonne, où il est demeuré du 1^{er} mai 1992 au 31 décembre 1995 (voir le jugement 1667, affaire Créchet No 2).

Le but de la création d'un poste d'agent de liaison était mentionné dans le document CA/47/89, concernant la politique de l'information en matière de brevets, accepté par le Conseil d'administration, ainsi que dans l'appel de candidatures pour le poste d'agent de liaison au Portugal.

Les modalités de la mission furent arrêtées dans la lettre de nomination du 5 mars 1992; le requérant les a acceptées. Cette lettre fixait en particulier la durée de la mission, ainsi que les prestations financières de l'OEB. Elle comportait notamment les clauses ci-après :

«2. Conditions de travail:

...

c) L'indemnité journalière visée à l'article 78, paragraphe 3 vous sera versée intégralement pendant les 2 premiers mois de votre mission...

d) Une indemnité égale à l'indemnité d'installation telle que définie par l'article 73, vous sera versée en totalité à la fin de la mission...

e) Une indemnité spéciale vous sera versée chaque mois pendant toute la durée de la mission si vous gardez votre logement à La Haye pour votre propre usage. Cette indemnité est fixée à 80% du loyer réel payé au lieu de la mission, tel que défini à l'Article 74(6) du Statut, et ne dépassera pas 2000 DEM/mois.

...

i) Toute dépense extraordinaire liée à vos fonctions devra être autorisée auparavant par votre supérieur hiérarchique. Le remboursement se fera sur présentation de pièces justificatives.»

Il est à relever que la lettre de nomination ne prévoyait pas l'utilisation par le requérant d'un véhicule pour l'accomplissement de son service.

2. Le 5 janvier 1995, il écrit à son supérieur ce qui suit :

«Je suis sans mon véhicule sur le lieu de travail depuis le début de la mission, donc 3 ans, car il ne m'est pas possible de l'utiliser, d'une part, en raison de la limitation à 6 mois par les autorités administratives portugaises et, d'autre part, en raison de la limitation à 60 jours à l'étranger de la couverture par la compagnie [néerlandaise] d'assurance.»

Il demandait s'il existait «une solution administrative particulière» applicable aux fonctionnaires internationaux, à défaut s'il serait possible d'obtenir une extension de l'indemnité de logement lui permettant de faire face à une location de longue durée ou de lui faire connaître toute autre solution.

Il s'ensuivit une longue correspondance. L'OEB fit valoir qu'il s'agissait là d'un problème privé; l'agent devait être à même d'immatriculer son véhicule au Portugal et d'y contracter une assurance en responsabilité civile. Elle n'était point disposée à lui payer une rétribution supplémentaire. Le Président de l'Office a ensuite entrepris des démarches auprès des autorités portugaises en vue d'obtenir pour l'avenir une meilleure protection de ses agents sur ce point.

Le requérant a reproché à l'OEB de ne l'avoir point soutenu, comme elle en aurait eu l'obligation.

Le 20 décembre 1995, il demanda au Président des dommages-intérêts correspondant à la location d'une voiture, soit 1 500 marks allemands par mois, durant quarante mois, c'est-à-dire au total 60 000 marks.

3. Le 28 février 1997, le requérant demanda à recevoir, pendant toute la durée de son séjour au Portugal, le paiement d'une indemnité journalière prévue à l'article 78 du Statut des fonctionnaires, sous déduction des sommes déjà versées. Il justifiait sa demande par le fait que «[sa] situation au Portugal n'avait pas été réglée comme il était initialement prévu».

4. Estimant ne pas pouvoir admettre ces demandes, le Président les transmet pour avis à la Commission de recours.

Celle-ci joignit les deux procédures et, le 19 février 1998, proposa à l'unanimité le rejet des deux recours.

Par lettre du 25 mars 1998, le requérant a été informé que le Président avait décidé de rejeter les recours conformément à l'avis de la Commission.

Par deux requêtes séparées, le requérant a sollicité l'annulation de chacune des décisions.

L'Organisation a conclu à la jonction des deux requêtes et à leur rejet.

Le requérant s'oppose à la demande de jonction. *Sur la jonction des procédures*

5. Les deux requêtes concernent la situation du même fonctionnaire et tirent leur origine du même ensemble de faits -- soit les conséquences juridiques de la mission du requérant à Lisbonne et de ce que celui-ci tient pour une violation du contrat y relatif, même si dans un cas le requérant déclare demander des dommages-intérêts, alors que dans l'autre il requiert l'exécution d'une obligation statutaire en raison de l'inexécution d'un contrat. Les causes étant connexes, il apparaît opportun de maintenir la jonction déjà décidée par la Commission de recours. *Sur la demande de dommages-intérêts*

6. Le requérant reproche en particulier à l'OEB de n'avoir pas d'emblée conclu avec le Portugal un accord complémentaire tel qu'il est envisagé par l'article 25 du Protocole sur les privilèges et immunités. Ce faisant, elle aurait violé son devoir de protéger et d'assister l'un de ses agents.

Toutefois, l'accord relatif à la mission du requérant ne prévoyait pas que l'agent aurait besoin d'une voiture et que l'Organisation devait le défrayer pour l'usage d'un véhicule privé. Dès lors, en l'absence d'un accord complémentaire avec l'Etat hôte, le fonctionnaire de l'OEB résidant dans cet Etat avait-il la faculté d'y faire immatriculer un véhicule conformément à la législation de celui-ci; il n'était donc pas dépourvu de la faculté d'utiliser à titre privé un véhicule lui appartenant et il n'est pas fondé à se plaindre de ce que l'Organisation ne lui aurait pas suffisamment prêté assistance pour régler un éventuel problème d'assurance.

Certes, il ne jouissait pas des avantages dont bénéficient à ce sujet certains fonctionnaires internationaux; il a pu le regretter, ce qui est compréhensible. Il ne saurait toutefois le reprocher à l'OEB comme une faute, puisque son travail n'exigeait pas l'utilisation d'un véhicule personnel et qu'un pareil avantage ne lui avait pas non plus été promis. La création d'un poste d'agent de liaison au Portugal était du reste toute récente et, après avoir été sensibilisé au problème, le Président a pris des contacts avec les autorités portugaises pour envisager la possibilité de conclure un accord complémentaire conformément à l'article 25 du Protocole sur les privilèges et immunités.

En l'absence d'une violation par l'OEB du contrat régissant les relations entre les parties, sa demande de dommages-intérêts doit être rejetée. *Sur la demande d'indemnités journalières*

7. L'article 78(3) du Statut des fonctionnaires se lit comme suit :

«En cas de mission d'une durée supérieure à 2 mois, le Président de l'Office peut, au début de la mission ou pendant celle-ci, prendre des dispositions spéciales en ce qui concerne le taux des indemnités journalières à verser à partir du 3ème mois.»

Le requérant invoque divers arguments pour démontrer que cette disposition aurait été violée.

a) Il soutient que la lettre de nomination violerait cet article.

Le paiement des indemnités journalières durant les deux premiers mois y est prévu conformément à l'article 78 du Statut. La lettre de nomination, à son paragraphe 2 e), prévoit le paiement d'une indemnité égale à 80 pour cent du loyer payé à Lisbonne, si le requérant conservait son logement à La Haye (ce qui a été le cas).

Le requérant soutient en substance que cette dernière disposition ne serait pas conforme à l'article 78(3), parce que l'indemnité qui y est prévue serait d'une nature différente (elle n'est pas qualifiée d'«indemnité journalière») et qu'elle ne déterminerait pas le «taux des indemnités journalières». Cette argumentation n'est pas convaincante. En ce qui concerne la terminologie utilisée, il était bien compréhensible que, s'agissant d'une mission et d'une indemnisation de longue durée, l'on n'ait point utilisé l'expression d'indemnité «journalière»; de par sa nature, l'indemnité était également destinée à compenser une partie des frais supplémentaires imposés à l'agent par la mission. Dans ces conditions, le Président a pu admettre, sans outrepasser son pouvoir d'appréciation, que cette indemnisation s'inscrivait dans le cadre de l'article 78 du Statut.

b) Le requérant prétend encore que la lettre de nomination violerait l'article 78(3) du Statut parce que l'indemnité de l'OEB ne couvrirait pas la totalité de ses frais supplémentaires, notamment ceux de logement, couverts à raison de 80 pour cent uniquement, ce qui violerait le principe même à la base de l'article 78 du Statut, ainsi que le droit à l'égalité de traitement entre fonctionnaires. C'est la raison pour laquelle il aurait droit au paiement de l'indemnité journalière pour toute la durée de sa mission au Portugal.

L'OEB s'inscrit en faux contre cette thèse. A son avis, la disposition laisse un large pouvoir au Président. Celui-ci est aussi parti de la considération que le coût de la vie était inférieur à Lisbonne par rapport à La Haye, ce qui aurait permis à l'agent de réaliser des économies importantes. Du reste, les conditions de la lettre de nomination ont été acceptées par le requérant.

A l'appui de sa thèse, le requérant cite le jugement 363 du Tribunal (affaire Ghaffar No 2); ce jugement ne saurait être tenu pour un précédent pertinent car les dispositions applicables et les faits s'y présentaient d'une manière totalement différente.

Pour juger de la conformité de la lettre de nomination avec le Statut, il faut se placer au moment où les parties se sont mises d'accord sur les modalités de la mission.

Or l'article 78(3) du Statut laisse au Président un large pouvoir pour fixer l'indemnité journalière -- ou son

équivalent -- pour la période ultérieure aux deux premiers mois de la mission, notamment pour apprécier les charges et avantages résultant de la mission. Selon sa jurisprudence constante, le Tribunal ne saurait se substituer au chef exécutif d'une organisation dont la décision doit être respectée sauf circonstances exceptionnelles dont aucune n'existe dans le cas particulier.

c) Pour le requérant, il y aurait aussi violation de l'article 78 du Statut en raison des charges et de l'insuffisance de l'indemnisation qui serait apparue en cours de mission.

Toutefois, le requérant n'expose aucune circonstance nouvelle et imprévisible qui eût exigé une révision du contrat (*clausula rebus sic stantibus*). Le niveau de l'indemnité par rapport au coût du logement figurait déjà dans le contrat. Une voiture n'était pas indispensable et le coût d'une éventuelle immatriculation au Portugal était prévisible. La création du poste d'agent de liaison au Portugal était nouvelle et il était aussi prévisible que certains problèmes d'organisation devraient encore être résolus.

Il est à relever que, si l'exécution de la mission avait exigé de nouvelles dépenses, la lettre de nomination du requérant lui aurait donné la possibilité de les faire approuver préalablement. Or le requérant n'a point recouru au Tribunal, au motif qu'une demande à ce titre lui aurait été refusée.

Dès lors, si le contrat ne violait pas l'article 78(3) du Statut, son exécution ne l'a pas non plus violé.

d) Le requérant se plaint en vain d'une inégalité de traitement; en effet, il n'en apporte aucune preuve. Ses conditions de rémunération à Lisbonne ayant été fixées conventionnellement, il ne saurait comparer sa situation à celle, régie exclusivement par le Statut ou par des dispositions conventionnelles différentes, d'autres fonctionnaires; il ne cite pas de cas concrets comparables au sien, en fait et en droit.

La demande d'indemnités journalières se révèle mal fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet