

QUATRE-VINGT-DIXIÈME SESSION

Affaires Bousquet (n^{os} 5, 6 et 7)

Jugement n^o 2039

Le Tribunal administratif,

Vu les cinquième, sixième et septième requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. Karl Bousquet le 13 décembre 1999, la réponse unique de l'OEB du 3 mars 2000, la réplique du requérant du 13 juin et la duplique de l'Organisation du 4 septembre 2000;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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 allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1952, était à l'époque des faits pertinents au présent litige représentant du personnel de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et membre de l'Union syndicale de l'Office (USOEB).

En vue d'assurer une communication rapide et facile entre les différents sites de l'OEB, le Comité du personnel -- qui comprend un Comité central et des sections locales correspondant à chaque lieu d'affectation du personnel -- s'est vu autoriser l'accès à «Office Vision», le système interne de courrier électronique de l'OEB (ci-après le «système OV»). Dans un courrier du 8 décembre 1997 adressé au président du Comité central, le Vice-président chargé de la Direction générale 4 (DG4) releva que les représentants du personnel avaient commencé à envoyer des notes à l'ensemble des agents pour le compte de l'Union syndicale par l'intermédiaire du système OV, ce qui constituait, selon lui, un détournement des facilités accordées à des fins de représentation officielle du personnel. Il rappelait qu'une distinction devait être établie entre celle-ci et les activités du syndicat et demandait au président du Comité central de prendre les mesures nécessaires en vue de remédier à cette situation. Dans une lettre du 18 décembre 1997, le Vice-président chargé de la DG4 indiqua à ce dernier que la diffusion d'un grand nombre d'informations par les représentants du personnel via le système OV perturbait le fonctionnement des infrastructures techniques et que celle-ci devait cesser sous peine de retrait de l'autorisation d'utiliser ce système. Il précisait que l'envoi simultané de documents par ce système était limité à cinquante destinataires. Le 24 mars 1998, le Vice-président écrivit de nouveau au président du Comité central l'informant que, puisque l'usage abusif du système OV n'avait pas cessé, il avait pris les mesures nécessaires pour que le Comité du personnel soit déconnecté dudit système à compter du 30 mars 1998. Le Président de l'Office fit part de cette décision au personnel par le communiqué n^o 26 du 27 mai 1998.

Par lettres du 19 juin 1998, à l'instar d'autres agents, le requérant fit appel auprès du Président de la décision de déconnecter le Comité du personnel. Il agissait respectivement en ses qualités de fonctionnaire, de membre dudit comité et de membre de l'Union syndicale. Il demandait que soit ordonné le rétablissement de la connexion du comité au système OV et qu'une réparation lui soit allouée au titre du préjudice subi. Dans la *Gazette* du 27 juillet 1998, le directeur chargé du développement du personnel fit savoir que le Président n'avait pas donné une suite favorable à ces demandes et qu'elles avaient été transmises à la Commission de recours. A la date du dépôt des présentes requêtes, l'administration n'avait pas encore soumis à la Commission sa position sur ces recours.

Dans le communiqué n^o 47 du 13 août 1999, le Président de l'Office porta à la connaissance de l'ensemble du personnel les «Directives relatives à l'utilisation des systèmes de courrier électronique et de l'Internet». L'article 4 de ces directives prévoit notamment que «la diffusion de courrier électronique ... à plus de cinquante personnes n'est permise qu'après en avoir ... obtenu l'autorisation». Par courrier du 29 octobre 1999, le Vice-président chargé

de la DG4 fit savoir au président du Comité central que, les directives susmentionnées ayant été approuvées par les membres du Conseil consultatif général nommés par la représentation du personnel, il considérait cette approbation comme la «promesse» que cette dernière respecterait à l'avenir les directives en question. Il indiquait qu'il allait prendre les mesures nécessaires afin que les représentants du personnel soient de nouveau autorisés à utiliser le système OV. A la date de dépôt des présentes requêtes, il n'avait pas encore été procédé au rétablissement de la connexion du Comité du personnel audit système.

B. Le requérant soutient que ses trois requêtes, formées respectivement en ses qualités de fonctionnaire -- sa cinquième --, de membre du Comité du personnel -- sa sixième -- et de membre de l'Union syndicale -- sa septième --, remplissent les conditions de recevabilité telles que définies par le Tribunal de céans. Il explique en effet que ce dernier a reconnu la possibilité à un requérant de déroger à la règle de l'épuisement des voies de recours internes si, comme c'est le cas en l'espèce, «la procédure d'appel ne semble pas susceptible d'être menée à terme dans un délai raisonnable».

Sur le fond, le requérant relève que, dans sa jurisprudence -- et notamment dans son jugement 911 (affaire de Padirac n° 2) --, le Tribunal reconnaît le principe de la liberté d'association et de ses corollaires (liberté de communication, droit à un certain nombre de facilités, etc.) ainsi que l'intérêt d'une organisation internationale à disposer d'une représentation du personnel compétente et efficace. Il reproche à l'administration d'avoir privé les représentants du personnel d'une facilité de communication majeure pour les «punir» d'utiliser celle-ci d'une façon qu'elle réprouve. Il juge la motivation invoquée inadmissible en ce qu'elle repose en réalité sur des considérations d'ordre politique, et non pas technique, comme l'ont reconnu les représentants de l'administration lors de la 133^e session du Conseil consultatif général. Le requérant affirme en outre que la distinction entre l'USOEB et la représentation officielle du personnel par le biais du Comité du personnel, institué par les articles 33 à 36 du Statut des fonctionnaires de l'Office, est «largement factice» dès lors que, le plus souvent, les membres dudit comité font également partie du syndicat. Il estime que les membres du syndicat sont fondés à utiliser le système OV en vertu du droit d'association reconnu à l'article 30 du Statut et souligne qu'une autre association de l'OEB, l'Amicale, a accès audit système.

Dans chacune de ses requêtes, le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de déconnecter le Comité central du personnel et ses sections locales du système OV, telle que notifiée le 27 mai 1998, et de lui allouer des dépens. Au titre du tort moral subi, il réclame -- dans sa cinquième requête -- une indemnité forfaitaire de 1 000 marks allemands majorée de 500 marks pour chaque mois écoulé depuis la décision susmentionnée jusqu'au rétablissement de la connexion et -- dans ses sixième et septième requêtes -- une indemnité forfaitaire de 5 000 marks majorée de 1 000 marks pour chaque mois écoulé depuis ladite décision jusqu'au rétablissement de la connexion.

C. Dans sa réponse, l'OEB demande tout d'abord la jonction des requêtes étant donné que toutes trois soulèvent les mêmes points en fait et en droit et que les conclusions sont pour l'essentiel identiques.

Dans des remarques liminaires, elle précise que, n'ayant pas obtenu l'engagement du Comité du personnel qu'il ferait désormais un usage correct du système OV et en raison de nouveaux «abus» commis par ledit comité, le Vice-président chargé de la DG4 s'est vu dans l'obligation, le 30 novembre 1999, de retirer l'offre qui avait été faite de rétablir la connexion du Comité audit système.

La défenderesse soutient par ailleurs que les requêtes sont irrecevables car l'intéressé n'attaque pas une décision définitive. Si elle n'a pas accéléré le traitement des recours internes, c'était dans l'espoir de parvenir à une solution négociée du litige.

A titre subsidiaire, l'OEB explique que la référence à la jurisprudence du Tribunal, et notamment à son jugement 911, n'est pas pertinente étant donné qu'en l'espèce la question est de savoir comment doit réagir une organisation lorsqu'une facilité est «détournée» au profit d'un syndicat qui, à la différence du Comité du personnel, n'est pas un organe statutaire et vis-à-vis duquel l'Office n'a donc aucune obligation. Elle estime que la liberté d'association a été pleinement respectée et que le Comité porte l'entière responsabilité de la déconnexion qui a été opérée. S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal, l'OEB fait en outre valoir que la représentation du personnel ne doit pas abuser des droits qui lui sont conférés. L'Organisation en déduit qu'elle est habilitée à prendre des mesures pour éviter qu'il ne soit fait un usage du système OV contraire à son «intérêt légitime» qui est de disposer d'un système de courrier électronique «efficace, non perturbé par l'envoi massif de notes émanant ... du syndicat».

La défenderesse ajoute que, selon les experts en informatique, la limitation de l'envoi de messages par le Comité du personnel, via le système OV, à cinquante destinataires était motivée par des raisons purement techniques, ce système étant un instrument de travail et non pas un moyen de communication de masse. Par ailleurs, le requérant se méprend sur l'interprétation de l'adjectif «politique» tel qu'employé par les représentants de l'administration dans la mesure où, en l'espèce, celui-ci signifiait «opportun». A titre indicatif, l'Organisation précise que, dans un arrêt du 18 janvier 1990, la Cour de justice des Communautés européennes a certes confirmé le droit des fonctionnaires d'adhérer à des syndicats mais a jugé que celui-ci n'impliquait pas l'obligation pour l'organisation concernée de mettre des facilités à la disposition desdits syndicats si le statut du personnel ne le prévoit pas, comme c'est le cas dans la présente affaire. L'OEB explique également que les requérants ne sauraient prétendre qu'il existe une inégalité de traitement entre le syndicat et l'Amicale dans la mesure où cette dernière est un organe statutaire de caractère social créé, dans l'intérêt du personnel, par l'Office et recevant de ce fait des subventions de celui-ci. Enfin, la défenderesse soutient que le requérant n'a subi aucun préjudice étant donné que le service de messagerie de documents imprimés est toujours à la disposition du Comité du personnel et du syndicat.

D. Dans sa réplique, le requérant ne s'oppose pas à la demande de jonction formulée par la défenderesse. Par ailleurs, il relève qu'à la date du dépôt de sa réplique l'administration n'avait toujours pas soumis sa position à la Commission de recours. Il estime qu'elle a ainsi fait le choix délibéré de retarder la procédure et se déclare fondé à saisir directement le Tribunal.

Selon le requérant, l'administration a soumis le rétablissement de la connexion du Comité du personnel à une double condition -- limiter à cinquante le nombre de destinataires de ses messages et mettre fin à l'envoi de notes du syndicat via le système OV -- qu'il estime inacceptable et dans laquelle il voit seulement une «volonté mal déguisée de censure» de la part de l'OEB. Il soutient en effet que l'Organisation a exagéré les difficultés techniques dans la mesure où celles-ci ne dépassent pas en fait les risques normaux inhérents à n'importe quel système informatique comparable au système OV. Il ne serait d'ailleurs pas inconcevable que ce dernier soit à la fois un instrument de travail et un moyen de communication de masse. Le requérant fait enfin observer que la distribution de documents imprimés est soumise à l'agrément de la défenderesse.

E. Dans sa duplique, la défenderesse précise que les directives, qui disposent que les systèmes de courrier électronique interne ne peuvent être utilisés à des fins de communication de masse, ne constituent pas un instrument de censure. En outre, selon la jurisprudence du Tribunal, il y a censure lorsque l'administration d'une organisation cherche à influencer sur la teneur des communications entre l'association du personnel et le personnel, or tel n'est pas le cas en l'espèce. L'OEB explique également que l'utilisation du système informatique de l'Office à la fois comme instrument de travail et moyen de communication de masse provoque de réelles perturbations. Enfin, elle demande que certains documents produits par le requérant dans sa réplique ne soient pas pris en considération.

CONSIDÈRE :

1. Les présentes requêtes ne se différencient que par la qualité pour agir dont se prévaut le requérant dans chacune d'entre elles, soit respectivement celle de fonctionnaire de l'Office européen des brevets, de membre du Comité du personnel et de membre du syndicat. Elles se fondent sur les mêmes faits et posent des problèmes juridiques qui sont connexes et tendent au même résultat. Il se justifie donc de les joindre et de statuer à leur sujet par un seul jugement.

L'OEB demande que certains documents ne soient pas pris en considération. Ces derniers étant sans incidence sur le sort de la cause, il n'y a pas lieu de statuer à ce sujet.

2. Le présent litige a pour origine une contestation portant d'une part sur la faculté accordée aux membres du Comité du personnel (Comité central et sections locales) d'utiliser, en tant que tels, «Office Vision», le système interne de courrier électronique de l'Organisation (ci-après le «système OV»), et d'autre part sur l'étendue des facilités accordées à ce titre, plus précisément sur le nombre des destinataires de ce type de courriers, leurs auteurs (qu'il s'agisse des représentants du personnel en tant que tels, ou du syndicat auquel ces derniers sont affiliés), ainsi que le contenu et la longueur desdits courriers.

Plusieurs fonctionnaires introduisirent à titre individuel un recours interne contre la décision de déconnecter le

Comité du personnel du système OV à compter du 30 mars 1998. Le requérant forma, quant à lui, trois recours internes distincts, datés du 19 juin 1998, invoquant des motifs semblables, respectivement en ses qualités de fonctionnaire, de membre du Comité du personnel et de membre du syndicat. Estimant l'ensemble des recours mal fondés, le Président de l'Office les transmit à la Commission de recours. Le 27 juillet 1998, il fit savoir au personnel qu'il avait été décidé de «prendre un seul recours comme cas représentatif» et que sa décision finale serait opposable à tous les auteurs des recours internes.

Au moment de la saisine du Tribunal de céans, le 13 décembre 1999, l'administration n'avait pas encore déposé sa réponse auprès de la Commission de recours.

3. L'Organisation fait valoir, à titre principal, que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées, au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, de sorte que les requêtes seraient irrecevables.

Le requérant prétend au contraire que, puisque aucune décision concernant ses recours internes n'avait été rendue dans un délai raisonnable, il pouvait saisir directement le Tribunal conformément à la jurisprudence de celui-ci.

4. Selon la jurisprudence du Tribunal, l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes ne saurait avoir pour effet de paralyser l'exercice des droits des requérants. Ces derniers ont dès lors la possibilité de s'adresser directement au Tribunal lorsque les organes compétents ne sont pas à même de statuer dans un délai raisonnable, celui-ci étant apprécié en fonction des circonstances (voir les jugements 1829, affaire Müller-Engelmann, 1968, affaire Concannon, et les nombreux jugements qui y sont cités).

Un requérant ne saurait toutefois se prévaloir de cette possibilité que si, au niveau interne, il a vainement entrepris ce qu'on pouvait attendre de sa part pour accélérer la procédure et si les circonstances démontrent que l'autorité de recours n'était pas à même de statuer dans un délai raisonnable (voir par exemple les jugements 1674, affaire Gosselin, au considérant 6, alinéa b), et 1970, affaire White). Généralement, il suffit à l'auteur du recours interne de s'enquérir de l'état d'avancement de la procédure qu'il a engagée ou de la date à laquelle une décision pouvait être espérée pour prouver qu'il a manifesté son intérêt à voir la procédure suivre son cours normal, ce qui le fonde ensuite à se plaindre d'un retard injustifié si l'autorité n'a pas agi avec la diligence voulue. Dans certaines circonstances particulières, il est cependant permis de se demander si la procédure a été abandonnée ou si l'auteur d'un recours a consenti implicitement à ce qu'elle soit suspendue en droit ou en fait; dans ces cas-là, la jurisprudence requérait que le fonctionnaire qui désire une continuation de la procédure le manifeste clairement. Elle a ainsi considéré qu'un agent n'avait pas répondu à cette exigence dans un cas où il avait introduit un recours qui n'avait pas été transmis à l'organe de recours de son organisation, l'administration ayant entrepris des démarches pour tâcher de résoudre le différend conventionnellement. L'agent n'ayant pas demandé la continuation ou la reprise de la procédure, il a alors été considéré qu'il n'avait «pas poursuivi son recours avec diligence», ce qui l'empêchait de saisir le Tribunal directement (voir le jugement 1970). De même, dans un cas où le recours interne avait été suivi de pourparlers destinés à trouver une solution au différend, il fut jugé que l'agent ne pouvait pas s'adresser au Tribunal sans avoir préalablement demandé que la procédure de recours suive son cours parallèlement à ces pourparlers, ou qu'elle soit reprise sans tarder, et attendu un délai raisonnable pour voir si cette démarche avait eu du succès (voir le jugement 1674 au considérant 6, alinéa b)).

5. En l'espèce, le différend porte sur l'utilisation du système OV par les représentants du personnel en cette qualité - indépendamment de leur connexion à titre de fonctionnaire. Les recours y relatifs furent déposés en juin 1998 puis transmis à la Commission de recours, mais l'administration ne lui fit pas connaître sa position. En revanche, l'administration fit établir un projet de texte intitulé «Directives relatives à l'utilisation des systèmes de courrier électronique et de l'Internet», qui fut soumis au Conseil consultatif général (CCG), composé de manière paritaire de membres désignés par l'administration ainsi que par la représentation du personnel, lors de ses séances des 31 mai et 9 juillet 1999. Un avis favorable unanime fut émis par ce conseil, soit également par les membres désignés par la représentation du personnel. Le texte ainsi adopté fut communiqué par le Président de l'Office le 13 août 1999 à l'ensemble du personnel.

L'OEB considère avoir, dès lors, pu vraisemblablement espérer que l'avis favorable rendu sur ledit texte par les membres du CCG désignés par la représentation du personnel était le signe que tout le personnel se ralliait au texte en question, ce qui rendait les recours sans objet.

Un autre fonctionnaire, M. C., demanda le 31 mars 1999 au président de la Commission de recours à quel moment celle-ci serait en mesure de faire ses recommandations. Le 20 avril, il lui fut indiqué que la réponse de

l'administration ne serait pas communiquée avant la fin de l'année. Le 7 octobre, M. C. réitéra sa demande, à laquelle il fut répondu que la Commission n'avait pas encore reçu le mémoire de l'administration.

Le 29 octobre 1999, le Vice-président chargé de la DG4 écrivit au président du Comité central du personnel. Il rappelait que le Comité de personnel avait été déconnecté du système OV conformément à la lettre du 24 mars 1998 et ajoutait :

«Entre-temps les directives pour le courrier électronique et l'Internet sont -- après un avis totalement unanime du CCG -- entrées en force.

Que les membres du CCG nommés par la représentation du personnel aient approuvé la directive, est considéré par moi comme la promesse que la représentation du personnel respectera à l'avenir les nouvelles directives.

Je vais donc prendre les dispositions nécessaires, afin que la représentation du personnel reçoive à nouveau le droit d'utiliser le système interne de courrier électronique.»

Il précisait cependant qu'en cas de nouvel abus cette connexion serait de nouveau retirée.

Le dossier ne révèle aucune démarche, postérieure à cette lettre et antérieure à l'introduction des présentes requêtes, par laquelle les auteurs des recours, ou certains d'entre eux, auraient fait savoir à l'administration que les directives ne les satisfaisaient pas et qu'ils entendaient maintenir leurs recours.

6. a) L'Organisation n'a point donné son accord à une renonciation à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes.

b) En l'occurrence, la situation est analogue à celles dans lesquelles la jurisprudence a exigé qu'avant de saisir directement le Tribunal le requérant s'adressât préalablement aux autorités internes pour marquer son intérêt et demander que la procédure interne soit réactivée.

En effet, après le dépôt des recours internes, l'administration a entrepris des démarches en vue de faire adopter des directives concernant l'utilisation des systèmes de courrier électronique interne. Au cours de l'élaboration de celles-ci, les représentants du personnel devaient avoir la possibilité d'exposer leur opinion et de soumettre leur proposition. On pouvait y voir une tentative de résoudre le litige. Aussi est-il compréhensible que l'administration n'ait pas estimé urgent de déposer alors une réponse devant la Commission de recours. Sans doute les auteurs des recours auraient-ils pu s'y opposer et demander expressément que la procédure suive son cours parallèlement aux démarches entreprises en vue de l'adoption des directives en question. Ne l'ayant pas fait, ils ne peuvent cependant guère reprocher à l'administration, et partant à la Commission de recours, de ne pas avoir poursuivi la procédure pendant cette période-là.

Après l'adoption des directives susmentionnées, il n'a pas échappé aux représentants du personnel que l'administration s'était efforcée de trouver une nouvelle réglementation pour l'utilisation du système interne de courrier électronique et que le CCG avait émis un avis favorable unanime sur le projet de directives. De plus, il était prévu que la connexion au système OV serait rétablie pour les membres du Comité agissant en tant que tels. Enfin, ces derniers savaient, à la suite de la lettre du 29 octobre 1999, que l'administration nourrissait l'espoir qu'ils s'en tiendraient à l'avenir aux nouvelles directives; or l'acceptation de celles-ci aurait vraisemblablement impliqué l'abandon des prétentions émises dans le cadre des recours internes et ceux-ci auraient pu être considérés comme abandonnés. Le maintien de ces recours pouvait donc alors paraître douteux. Par ailleurs, vu les espoirs nourris par l'administration que le différend puisse être considéré comme réglé, il était difficile à ce stade-là de lui reprocher de n'avoir pas encore déposé sa réponse.

Il est vrai qu'après la lettre du 29 octobre 1999, en novembre 1999, des représentants du personnel ont derechef utilisé le système interne de courrier électronique, grâce à leur connexion personnelle en leur qualité d'agents, pour effectuer des communications syndicales contraires aussi bien aux nouvelles directives qu'aux textes antérieurs. Il n'est cependant point nécessaire de décider s'il faudrait y voir une manifestation de volonté implicite aux termes de laquelle ces représentants entendaient maintenir leur recours et en solliciter le traitement; en effet, si cela avait été le cas, il eût fallu de toute façon laisser à l'Organisation le temps nécessaire pour lui permettre de traiter ces recours et le requérant n'aurait pu, le 13 décembre 1999, c'est-à-dire à la date de saisine du Tribunal, en déduire que l'OEB n'était pas à même de le faire dans des délais raisonnables.

Après l'avis favorable unanime donné par le CCG, il subsistait donc à tout le moins une incertitude quant à la volonté du requérant de maintenir ses recours, de telle sorte qu'une démarche préalable s'imposait de sa part, avant de s'adresser directement au Tribunal.

Dès lors, les requêtes ne sont pas recevables, faute d'épuisement des voies de recours internes.

c) Le Tribunal ne se trouve pas non plus dans une situation où des motifs d'économie de procédure justifieraient qu'il aborde le fond des requêtes, nonobstant l'absence d'épuisement des voies de recours internes.

Par ailleurs, il n'est nullement certain que, indépendamment des questions de forme qui peuvent se poser, le Tribunal dispose actuellement de tous les éléments qui lui permettraient de se prononcer sur les questions de fond qui divisent les parties, soit l'adaptation aux techniques modernes de communication (courrier électronique interne et Internet) des facilités accordées par l'Office au syndicat, sans pour autant nuire à l'accomplissement des tâches de l'Organisation. Au besoin, ces questions pourraient se prêter à un dialogue entre les parties intéressées.

7. Cela étant, il n'est point nécessaire d'examiner les autres questions soulevées par les parties.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2000, 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 31 janvier 2001.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet