

QUARANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire NUSS

Jugement No 369

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets, formée par le sieur Nuss, Albert Jean, le 22 février 1978, la réponse de l'Organisation, en date du 31 mars 1978, la réplique du requérant, en date du 25 mai 1978, et la communication du 3 août 1978 de l'Organisation indiquant qu'elle renonçait à dupliquer;

Vu les demandes d'intervention déposées par les personnes énumérées ci-après :

J.G. Beernaert,

H. Berghmans,

C.G.F. Biggio,

M.L.M. Bogaerts,

C. Burgaud,

A.O.M. Coucke,

O. De Herdt,

H. Dauksch,

P.A. Desmont,

M. Ginestet,

R.H. Guyon,

Y. Hamers,

W.J.R. Hellemans,

D.I.J. Iverus,

R.C. Labeeuw,

P. Lapeyronnie,

R.M.L. Laugel,

C.P.L. Leroy,

A.E.S. Mertens,

R.A.M.G.G. Meulemans,

A. Miller,

J.C.J.J. Peeters,

L.J. Peeters,

R. Schmal,

N.F.G. Schuermans,

F. Thibo,

H.P. Van Breemen,

A.M.J. Van Moer,

H.P. Weber,

B. Zaegel,

R.E.M. Hakin;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'Accord d'incorporation de l'Institut international des brevets (IIB) dans l'Office européen des brevets (OEB), secrétariat de l'Organisation européenne des brevets, le Statut du personnel de l'ex-IIB, en particulier les articles 11, 15, 37, 63 et 84, et le Statut des fonctionnaires de l'OEB, notamment son article 14;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Fonctionnaire de l'IIB (La Haye), le sieur Nuss est devenu agent de l'OEB à compter du 1er janvier 1978 en application de l'Accord d'incorporation signé le 19 octobre 1977 entre l'Institut et l'Organisation européenne des brevets.

B. Le 2 décembre 1977, le requérant a introduit un recours interne dirigé contre la décision du Conseil d'administration de l'IIB portant approbation de l'Accord d'incorporation en ce que certaines dispositions dudit accord portaient une atteinte grave à ses conditions essentielles d'emploi. Ce recours interne a été rejeté par une décision du Conseil d'administration de l'IIB en date du 9 décembre 1977. C'est contre cette décision, notifiée le 14 décembre, que le sieur Nuss se pourvoit devant le Tribunal de céans.

C. Dans sa requête, le sieur Nuss avance qu'en acceptant l'Accord d'incorporation, l'Institut a autorisé la substitution au Statut de l'IIB d'un statut fondamentalement différent; en particulier, fait-il valoir, cette substitution a entraîné la disparition de l'article 11 du Statut de l'IIB, qui reconnaissait aux fonctionnaires de l'Institut la qualité de fonctionnaires internationaux avec les avantages découlant des immunités et privilèges accordés par l'Etat hôte à l'Organisation. Le requérant estime qu'il est manifeste "que la défenderesse a commis une faute en ne faisant pas tout ce qui était en son pouvoir, notamment lors de négociations avec les autorités néerlandaises, pour défendre les intérêts de son personnel expatrié". Le requérant relève encore que l'IIB, ayant fait systématiquement état de ces avantages dans les dépliants publicitaires et dans les offres d'emploi qu'il diffusait, il ne pouvait ignorer qu'en acceptant la disparition des avantages en question, il autorisait une modification d'une condition fondamentale d'emploi. Le requérant soutient donc qu'il subit un préjudice grave sur le plan de ses conditions d'emploi, préjudice qui découle, d'une part, de la modification que l'IIB "a autorisé d'apporter au Statut de l'IIB au mépris des effets attachés à son article 11", d'autre part, du fait de la responsabilité de l'IIB qui n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour défendre les intérêts de son personnel.

D. Dans les conclusions de sa requête, le sieur Nuss demande à ce qu'il plaise au Tribunal : a) d'annuler la décision du 9 décembre 1977 en tant qu'elle ne maintient pas les dispositions de l'article 11 du Statut de l'IIB; b) subsidiairement, d'annuler la décision du 9 décembre 1977 en tant qu'elle constitue un refus d'assurer au requérant au moins la réparation financière du préjudice qu'il subit par la suite de la perte des avantages particuliers des fonctionnaires internationaux; c) de nommer un expert pour évaluer le préjudice réel subi par le requérant du fait de la perte des effets attachés à l'article 11 du Statut de l'IIB; d) de condamner l'IIB ou son ayant droit au versement au requérant d'une indemnité mensuelle dont le montant aura été évalué par l'expert; e) de condamner l'IIB ou son ayant droit au versement de dommages et intérêts dont le montant ne saurait être inférieur à 2.000 florins pour le préjudice moral subi par le requérant; f) d'ordonner à la défenderesse de verser au requérant une compensation, à

déterminer par le Tribunal, à titre de dépens pour la présente instance.

E. Dans ses observations, se référant à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'organisation défenderesse relève que le requérant ne fait valoir l'inobservation ni de son contrat d'engagement, ni des dispositions de son statut, mais que les conclusions de sa requête tendent à l'annulation, fût-elle partielle, d'une décision prise par l'organe suprême d'une organisation internationale autorisant la signature d'un accord international ayant pour objet l'absorption d'une organisation par une autre. L'Organisation avance ensuite que les dispositions de l'Accord d'incorporation mises en cause par le requérant ne sont pas assimilables en droit à une modification du Statut du personnel qui interviendrait au cours de la vie d'une organisation internationale et que, dès lors, les conclusions du requérant demandant au Tribunal d'annuler la décision portant approbation dudit accord ou de déclarer sans effet ou inopposables des dispositions essentielles de l'Accord tendent à provoquer une ingérence du Tribunal dans les compétences politiques des Etats concernés et des organisations internationales constituées par eux, qui se situerait en dehors des limites de la compétence reconnue au Tribunal. L'Organisation fait valoir encore que, dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une modification du Statut du personnel, mais que l'objet de l'accord en cause consiste à déterminer les droits des agents dans le cadre du statut du personnel d'une nouvelle organisation; il paraîtrait inconcevable, déclare l'Organisation, que le Tribunal se substitue à l'Organisation européenne des brevets pour imposer à celle-ci l'application d'un statut ou de conditions d'emploi que ses organes directeurs n'ont arrêtés à aucun moment. Dès lors, estime l'organisation défenderesse, les conclusions par lesquelles le requérant attaque les dispositions de l'Accord d'incorporation échappent à la compétence du Tribunal. L'organisation défenderesse fait valoir en outre que, dans la mesure où elles concernent les privilèges dont bénéficiait le requérant en tant que fonctionnaire de l'IIB, les conclusions de la requête ne se rapportent pas davantage à l'application du contrat d'engagement ou du statut; il ressort en effet clairement des textes pertinents (Accord de siège entre l'IIB et les Pays-Bas, Protocole sur les privilèges et immunités de l'OEB) que les privilèges sont accordés au seul profit de l'Organisation et non à l'avantage personnel des fonctionnaires, et les textes dont il s'agit, qui rappellent l'existence de privilèges et immunités au profit des fonctionnaires de l'IIB ou de l'OEB, n'incorporent en aucune manière dans la relation d'emploi entre l'Organisation et ses fonctionnaires les accords internationaux en question; il s'ensuit, déclare l'organisation défenderesse, que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître des conclusions du requérant relatives au maintien de certains privilèges dont il bénéficiait en tant que fonctionnaire de l'IIB; le Tribunal, ajoute-t-elle, n'est pas davantage compétent pour connaître des conclusions tendant à faire admettre la responsabilité de l'Organisation en cette matière, car cela reviendrait pour le Tribunal, appelé à apprécier l'attitude de l'Organisation vis-à-vis du maintien des privilèges, à s'immiscer dans les relations de l'Organisation avec un Etat membre, relations qui échappent, par leur nature, à la juridiction du Tribunal.

F. Relevant ensuite que la décision du 9 décembre 1977 du Conseil d'administration de l'IIB, attaquée par le requérant, ne consiste que dans le rejet du recours interne introduit par lui contre la décision du 29 septembre 1977 du même conseil d'administration autorisant la signature de l'Accord d'incorporation de l'IIB à l'OEB, l'organisation défenderesse fait valoir qu'une décision de cet ordre n'est pas assimilable à une décision collective ou individuelle prise en application du Statut du personnel "qui seule peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal"; l'Organisation considère donc que la requête est irrecevable.

G. Quant au fond, et à titre subsidiaire, l'Organisation affirme que la disparition de l'article 11 du Statut du personnel de l'IIB n'est susceptible de causer aucun grief au requérant; elle précise que la qualité de fonctionnaire international est indépendante de la présence dans le Statut du personnel de l'Organisation d'une disposition reconnaissant expressément cette qualité aux fonctionnaires soumis à ce statut et ajoute qu'en tout état de cause, le bénéfice de certains privilèges, en particulier de certains privilèges d'ordre fiscal, n'est pas une conséquence nécessaire de la qualité de fonctionnaire international. Quant à la responsabilité que le requérant voudrait faire porter par l'Organisation en ce qui concerne pour lui la perte de certains avantages financiers, cette dernière donne les explications suivantes : les fonctionnaires de l'IIB bénéficiaient de certains privilèges en vertu de l'accord de siège passé entre l'Institut et le gouvernement des Pays-Bas, accord qui prévoyait que les fonctionnaires de l'Institut "jouissent des immunités et privilèges accordés aux fonctionnaires de rang comparable des missions diplomatiques accréditées à La Haye"; or, poursuit l'Organisation, cet accord a été dénoncé par le gouvernement néerlandais avec effet au 1er janvier 1978, compte tenu de la dissolution de l'Institut à cette même date et de l'entrée en vigueur concomitante de l'accord de siège concernant le département de La Haye de l'Office européen des brevets; les fonctionnaires de l'IIB, devenus le 1er janvier 1978 fonctionnaires de l'OEB, n'avaient aucun droit subjectif au maintien de privilèges qui, s'ils en avaient été les bénéficiaires, avaient été accordés par le gouvernement néerlandais à l'organisation maintenant dissoute et dans le seul intérêt de cette organisation. Dans ces conditions, conclut la défenderesse, le Tribunal ne pourra que rejeter une réclamation dont l'objet se situe hors de la relation d'emploi entre l'Organisation et le requérant, qu'il n'est pas dans le pouvoir de l'Organisation de satisfaire et à

l'appui de laquelle le requérant ne peut faire valoir aucun droit. En terminant, et pour répondre à l'argument du requérant selon lequel l'Organisation aurait induit les candidats en erreur en mentionnant dans ses offres d'emploi des privilèges et immunités supprimés par la suite, la défenderesse fait valoir que le fait pour elle de signaler l'existence de ces avantages n'impliquait de sa part aucune garantie quant à leur maintien, "encore moins à l'occasion de l'incorporation de l'Organisation dans une organisation internationale nouvellement créée".

H. L'organisation défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal : de se déclarer incompétent; de déclarer la requête en tout état de cause irrecevable; subsidiairement, de rejeter la requête en toutes ses conclusions comme étant non fondée.

CONSIDERE :

Sur la partie défenderesse :

1. La présente requête a été déposée le 22 février 1978 à la fois contre l'Institut international des brevets (IIB) et l'Office européen des brevets. En vertu d'un accord signé le 19 octobre 1977, l'IIB a été absorbé par l'Office européen des brevets, qui fonctionne comme secrétariat de l'Organisation européenne des brevets (OEB), avec effet au 1er janvier 1978.

A partir de cette date, l'OEB a repris l'actif et le passif de l'IIB; notamment, elle s'est substituée à lui dans les litiges qui l'opposaient à ses agents. Dès lors, l'OEB est seule partie défenderesse, à l'exclusion de l'IIB, dans la procédure en cours devant le Tribunal, dont elle a reconnu la compétence avec l'assentiment du Conseil d'administration du BIT.

Sur les immunités et privilèges accordés aux agents de l'IIB et de l'OEB :

2. Lorsque l'IIB s'est établi aux Pays-Bas, le gouvernement néerlandais a conclu avec lui un accord de siège qui confère à son personnel les immunités et privilèges accordés aux fonctionnaires de rang comparable des missions diplomatiques. Aussi l'article 11, alinéa 1er, du Statut du personnel de l'IIB attribuait-il à ses agents la "qualité de fonctionnaires internationaux". Une notice destinée aux candidats à un poste de l'IIB précise en ces termes la nature des avantages octroyés, que mentionnent d'ailleurs également diverses offres d'emploi :

"Le gouvernement néerlandais accorde à tous les fonctionnaires non néerlandais de l'Institut des immunités et privilèges semblables à ceux dont jouissent les agents des missions diplomatiques accréditées à La Haye, à savoir :

- a) - immunité de juridiction pour tous les actes accomplis en vertu de leurs fonctions;
- b) - exemption de tous impôts directs sur les émoluments servis par l'Institut;
- c) - exemption des droits d'importation sur les marchandises et articles destinés à leur usage personnel tels que : cigarettes, alcools, automobiles, appareils photographiques, etc.;
- d) - ristourne des taxes sur l'essence pour automobiles;
- e) - délivrance d'une carte de légitimation spéciale semblable à celle délivrée aux agents des missions diplomatiques accréditées à La Haye, qui vaut en outre autorisation de résidence et de travail."

Comme il ressort du considérant précédent, l'accord du 19 octobre 1977 a incorporé l'IIB à l'OEB depuis le 1er janvier 1978. Bien qu'il soit devenu un département de l'OEB, l'IIB a gardé son siège aux Pays-Bas. A la suite des mutations intervenues, le gouvernement néerlandais a dénoncé l'accord de siège qui le liait à l'IIB, pour en conclure un autre avec l'OEB. Le nouveau texte laisse subsister, outre les immunités proprement dites, l'exonération d'impôt sur les rémunérations versées par l'OEB, mais il entraîne la suppression des autres faveurs fiscales dont bénéficiaient auparavant les fonctionnaires non néerlandais de l'IIB.

Sur la procédure :

3. Selon l'article II, paragraphe 1er, de son Statut, le Tribunal connaît des requêtes qui invoquent l'inobservation soit du contrat d'engagement d'un fonctionnaire, soit de dispositions statutaires applicables à l'espèce. Il résulte de ce texte que la compétence du Tribunal se limite à l'examen de cas particuliers, mais porte sur tous les cas

particuliers visés.

Par suite, le Tribunal ne saurait se saisir d'une requête tendant à l'annulation ou à la modification d'une disposition statutaire ou réglementaire. En tranchant une telle requête, il se prononcerait en dehors d'un cas particulier; il sortirait donc de la compétence que son Statut lui assigne.

En revanche, le Tribunal se reconnaît le pouvoir d'examiner si une disposition statutaire ou réglementaire est applicable dans un cas particulier. Certes, il détermine alors le sens et la portée d'une disposition générale et abstraite. Il n'agit cependant qu'à titre préjudiciel, pour être en mesure de statuer dans un cas particulier qui est l'objet de sa compétence.

4. Sous chiffre 1er, le requérant demande l'annulation de la décision attaquée "en tant qu'elle ne maintient pas les dispositions de l'article 11 du Statut de l'IIB". Assurément, considérée en elle-même, cette conclusion a pour but le maintien d'une disposition générale et abstraite, c'est-à-dire qu'elle dépasse le cadre d'un cas particulier. Il suffit toutefois de prendre connaissance des autres conclusions de la requête et de ses motifs pour se rendre compte que c'est à son profit que le requérant entend obtenir la survivance de l'article 11 du Statut de l'IIB. Aussi, vu son contexte, la première conclusion de la requête reste-t-elle dans les limites d'un cas particulier qui ressortit au Tribunal. Quant aux autres conclusions, leur simple lecture permet de le constater.

5. L'Organisation soutient que les conditions de transfert de l'IIB résultent d'un accord international que le Tribunal ne pourrait refuser d'appliquer en l'espèce sans porter atteinte à la souveraineté des Etats contractants. En outre, selon l'Organisation, la jurisprudence suivie au sujet des dispositions statutaires ne vaut pas pour les clauses d'un accord international qui prévoit l'absorption d'une organisation par une autre, le Tribunal ne pouvant pas obliger la seconde à se conformer aux règles appliquées auparavant à l'intérieur de la première, qui a cessé d'exister.

Ces objections manquent de pertinence. Que les dispositions sur la situation du personnel d'une organisation soient contenues dans un acte interne ou un accord international, elles ont été adoptées dans l'un et l'autre cas par les représentants des Etats membres de cette organisation et ont pour objet la réglementation de la fonction publique internationale. En raison de ces analogies, si le Tribunal peut refuser d'appliquer une disposition statutaire dans un cas particulier, il a la même compétence en ce qui concerne une clause d'un accord international. De plus, il n'est pas question d'inviter l'Organisation à remettre en vigueur les dispositions qui régissaient le personnel de l'IIB. Il s'agit bien plutôt, si la requête est en principe justifiée, de considérer ces dispositions comme faisant partie du contrat d'emploi du requérant et de les appliquer en tant que telles, le cas échéant d'allouer des dommages-intérêts du fait de leur violation.

6. La défenderesse conteste la compétence du Tribunal, en faisant valoir que les immunités et privilèges accordés aux agents de l'IIB et de l'OEB par les accords de siège ne le sont pas à titre personnel. Tout en profitant aux fonctionnaires, ils ont été conférés dans l'intérêt des organisations, qui auraient donc seules le droit d'en exiger le maintien. L'article 15 du Statut du personnel de l'IIB aussi bien que l'article XI du premier accord de siège et l'article 19 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'OEB le prévoient expressément. Dès lors, si le Tribunal se prononçait sur la survivance des avantages en cause, il s'immiscerait dans les rapports entre une organisation internationale et un Etat où elle s'est établie, soit dans un domaine qui échappe à sa compétence.

En réalité, la question soulevée ne relève pas de la compétence. Il s'agit de décider si le requérant a droit ou non au maintien de certains privilèges. Or c'est un problème de fond qui doit être traité comme tel.

7. Enfin, l'Organisation prétend que la décision attaquée autorise la signature d'un accord international et, en raison de son caractère, n'est pas susceptible d'être portée devant le Tribunal. Elle précise que le requérant s'en prend non pas à l'IIB ou à l'OEB, mais bien plutôt à l'Etat qui a concédé les avantages litigieux. D'où, à son avis, un motif d'irrecevabilité.

A vrai dire, la requête tend non pas à l'abrogation d'un accord international, mais au maintien de privilèges et, subsidiairement, au paiement de prestations pécuniaires. Manifestement, elle se dirige contre l'Organisation elle-même, à l'exclusion d'un Etat quelconque. Sa recevabilité ne peut donc être contestée en raison du défaut de qualité pour défendre de l'OEB.

Sur la prétendue violation de droits acquis :

8. Le requérant fonde son argumentation sur les privilèges accordés par le premier accord de siège ainsi que par le

Statut du personnel de l'IIB, qui en avait fait état lors du recrutement de ses agents. Il reproche en outre à l'IIB de n'avoir pas défendu les intérêts de son personnel dans toute la mesure possible. En somme, sans le dire formellement, il se prévaut de la violation de droits qu'il estime avoir acquis.

9. Un droit est acquis lorsque son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification de texte. Le caractère acquis d'un droit résulte : soit d'une disposition statutaire ou réglementaire dont l'importance était de nature à déterminer un candidat fonctionnaire à entrer au service d'une organisation; soit d'une clause prévue expressément ou implicitement par le contrat d'engagement d'un agent et considérée par les parties comme intangible. Or, en l'espèce, les conditions dont dépend l'existence d'un droit acquis ne sont pas remplies.

10. Les privilèges dont le requérant se plaint d'être privé ressortent en premier lieu de l'accord de siège conclu autrefois entre le gouvernement des Pays-Bas et l'IIB, puis du Statut du personnel de cet organisme. Toutefois, l'article XI de l'accord disposait que "les privilèges, immunités et facilités sont accordés au Bureau et aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt du Bureau et non à leur avantage personnel". De même, l'article 15, alinéa 1er, du Statut du personnel de l'IIB rappelait que "les immunités et privilèges accordés au personnel sont conférés dans l'intérêt de l'Institut". Dès lors, dans les termes où ils étaient octroyés par l'accord et le Statut, les privilèges invoqués par le requérant ne constituaient pas un droit en sa faveur; ils n'étaient donc pas de nature à le déterminer à s'engager.

11. Un droit acquis ne pourrait être retenu dans le cas particulier que si, formellement ou tacitement, par exemple à la suite d'actes concluants, le contrat d'emploi du requérant lui avait assuré les avantages dont il réclame le maintien. Tel n'est cependant pas le cas. D'une part, le requérant ne peut se prévaloir d'aucune clause de son contrat, c'est-à-dire qu'une garantie expresse fait défaut. D'autre part, bien que l'IIB ait parlé des privilèges en question, d'une façon plus ou moins précise, dans sa publicité et une notice destinée à ses futurs fonctionnaires, il a précisé qu'il s'agissait d'avantages accordés par le gouvernement des Pays-Bas, sans faire de promesse ferme dont le requérant puisse se prévaloir; les fonctionnaires recrutés devaient au contraire se rendre compte que les faveurs consenties dépendaient de l'existence d'un accord conclu avec un Etat qui pouvait en demander, voire en décider, la modification en tout temps.

12. Il est d'ailleurs douteux que, généralement, tous les privilèges conférés par l'Etat du siège aux fonctionnaires internationaux leur importent au point de les déterminer à s'engager. Les considérants précédents ayant démontré l'absence de droits acquis, cette question peut rester indécise dans le cas particulier. Au demeurant, il n'est pas contesté que, nonobstant l'Accord d'incorporation, le requérant a conservé le principal avantage fiscal dont il bénéficiait, soit l'exonération de l'impôt sur le revenu.

13. Le manque de diligence imputé à l'IIB n'est pas prouvé. Il résulte même des pièces déposées par l'Organisation que l'IIB s'est efforcé de préserver les faveurs dont jouissait son personnel.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les interventions sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juin 1979.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy

