

*Traduction du greffe,  
seul le texte anglais fait foi.*

**H. (n° 8)**

**c.**

**OEB**

**133<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4482**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la huitième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. H. H. le 31 juillet 2020, la réponse de l'OEB du 23 octobre 2020 et le courriel du requérant du 26 janvier 2021 informant le Greffier du Tribunal qu'il ne souhaitait pas déposer de réplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants:

Le requérant conteste la réforme de la «démocratie sociale» introduite par la décision CA/D 2/14.

Avant de prendre sa retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le requérant était fonctionnaire de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB. Le Conseil d'administration adopta la décision CA/D 2/14 le 28 mars 2014. La réforme, qui modifiait le cadre juridique du dialogue social, entra en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014, mais des mesures transitoires furent mises en place.

Le 26 juin 2014, le requérant introduisit une demande de réexamen de la décision CA/D 2/14 auprès du Conseil d'administration. Cette demande fut ensuite renvoyée au Président de l'Office en sa qualité d'autorité compétente investie du pouvoir de nomination. Le 30 octobre

2014, celui-ci rejeta la demande comme étant manifestement irrecevable au motif que le requérant contestait une décision de portée générale qui ne lui faisait pas immédiatement grief à titre individuel.

Le requérant introduisit un recours le 30 janvier 2015, dans lequel il soutenait que la décision CA/D 2/14 violait, notamment, la doctrine des droits acquis, la pratique établie de l'OEB ainsi que le droit à la liberté d'association et le principe de non-rétroactivité, et qu'elle trahissait les espoirs légitimes du personnel et enfreignait le droit fondamental à l'égalité des armes. Il soutenait également que la proposition présentée au Conseil d'administration, qui avait abouti à la décision contestée, était entachée d'un vice de procédure, et qu'elle comportait des informations délibérément erronées et des erreurs de fait et de droit.

Le 5 mars 2020, après avoir entendu le requérant et d'autres fonctionnaires ayant introduit des recours, la Grande Chambre de la Commission de recours rendit son avis sur plusieurs recours formés contre la décision CA/D 2/14, dont celui du requérant. La Commission de recours se montra partagée sur plusieurs questions, mais la majorité de ses membres conclut qu'aucune illégalité n'était établie. En outre, elle convint à l'unanimité qu'il existait de sérieux doutes quant à la manière dont la réforme avait été adoptée et mise en œuvre, compte tenu du fait que celle-ci avait eu une incidence considérable sur les prérogatives et les fonctions des représentants du personnel et sur les droits électoraux de chaque membre du personnel. S'agissant du requérant, qui avait introduit son recours en sa qualité de fonctionnaire de l'Office, elle considéra que l'entrée en vigueur de la décision CA/D 2/14 lui faisait directement grief. En effet, aux termes des anciennes dispositions, le personnel avait le droit de fixer, lors d'une assemblée générale des fonctionnaires, les règles relatives à l'élection d'une section locale du Comité du personnel et à l'élection des membres du Comité central du personnel. Par suite des modifications introduites par la décision CA/D 2/14, ces dispositions ont été abrogées et n'ont pas été remplacées par des dispositions similaires. En conséquence, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014, seul le Président de l'Office pouvait déterminer les conditions détaillées qui s'appliquaient aux élections du Comité du personnel, lequel comprend un Comité central du personnel et des comités locaux

du personnel. Ainsi, les employés furent privés de leur droit de participer à la détermination des règles applicables à l'élection au Comité du personnel. Toutefois, la Commission de recours conclut à l'unanimité que le recours du requérant était irrecevable au motif qu'il avait été introduit en dehors des délais réglementaires, et qu'il n'y avait aucune preuve que l'intéressé avait présenté une demande de réexamen en juin 2014.

Par lettre du 18 mai 2020, le requérant fut informé de la décision du Président de rejeter son recours pour défaut de fondement, mais de lui accorder 600 euros à raison de la durée de la procédure interne. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision CA/D 2/14, de déclarer illégales les modifications apportées au Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets (ainsi qu'aux règlements d'application du Statut) qu'elle contenait et de rétablir le *status quo ante*. Il demande également au Tribunal d'ordonner que soit déclarée nulle et non avenue toute décision prise ou disposition adoptée en vertu du Statut des fonctionnaires tel que modifié par la décision CA/D 2/14, y compris s'agissant des élections au Comité central du personnel et aux comités locaux du personnel, ou après la consultation des représentants du personnel ou de tout organe statutaire créé en application des nouvelles règles. Il sollicite l'octroi de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral et à titre punitif à raison de la violation de son droit fondamental à la liberté d'association, ainsi que des dommages-intérêts pour tort moral à raison de la durée de la procédure de recours interne. Il sollicite en outre l'octroi de 500 euros à titre de dépens et demande au Tribunal de lui accorder toute autre réparation qu'il pourrait juger appropriée.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant en partie irrecevable faute d'intérêt à agir et dénuée de fondement pour le surplus.

CONSIDÈRE:

1. En 2014, le requérant était fonctionnaire de l'OEB. Il a pris sa retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2016. En mars 2014, le Conseil d'administration de l'OEB a adopté la décision CA/D 2/14 modifiant le Statut des fonctionnaires. Dans la présente procédure, le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de cette décision et l'indemnisation des préjudices subis. La procédure de recours interne concernant les griefs formulés par le requérant (et d'autres membres du personnel) contre la décision CA/D 2/14 a duré plusieurs années et celui-ci n'a saisi le Tribunal qu'en juillet 2020.

2. La décision du Conseil d'administration et ses effets seront examinés en détail ci-après. Il y a lieu de noter à ce stade que la thèse du requérant consiste à dire, pour l'essentiel, que la décision litigieuse a immédiatement porté atteinte à son droit à la liberté d'association, droit reconnu depuis longtemps par le Tribunal.

3. L'OEB soulève, à titre liminaire, la question de savoir si les mesures sollicitées par le requérant relèvent de la compétence du Tribunal et la question connexe de savoir si la requête est recevable à tous égards. Cet argument repose sur le fait qu'un fonctionnaire ne peut saisir le Tribunal pour attaquer une décision de portée générale prise par l'organe directeur d'une organisation et qui revêt un caractère réglementaire à moins que, et jusqu'à ce que, une décision individuelle faisant grief au fonctionnaire concerné a été adoptée sur la base de la décision de portée générale.

4. Cette question a récemment été examinée dans plusieurs jugements impliquant l'OEB relatifs au droit de grève, qui est un aspect de la liberté d'association. L'analyse qui suit est tirée de l'un d'eux, à savoir le jugement 4430. Selon une jurisprudence bien établie du Tribunal, un fonctionnaire ne peut pas contester une décision de portée générale à moins que, et jusqu'à ce que, une décision individuelle lui faisant grief ait été adoptée (voir, par exemple, le jugement 4274, au considérant 4). Mais la jurisprudence du Tribunal prévoit une exception

ou une restriction. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 3761, au considérant 14: «En principe, une [...] décision [administrative de portée générale] ne peut être contestée qu'à partir du moment où une décision individuelle faisant grief au fonctionnaire concerné a été adoptée. Toutefois, des exceptions sont possibles lorsque la décision de portée générale ne nécessite aucune décision d'application et porte immédiatement atteinte à des droits individuels.»

5. Il est de jurisprudence constante que les fonctionnaires des organisations internationales jouissent du droit de grève et qu'ils peuvent généralement légalement exercer ce droit (voir, par exemple, le jugement 2342, au considérant 5). Cela vaut également pour le droit plus général à la liberté d'association (voir, par exemple, les jugements 496, au considérant 6, et 3414, au considérant 4). Comme le Tribunal l'a fait observer dans ce dernier jugement, les fonctionnaires d'une organisation internationale jouissent du droit d'association et il existe dans leur contrat d'engagement une clause implicite obligeant l'organisation concernée à respecter ce droit. Dès lors, la question de savoir si les modifications apportées au Statut des fonctionnaires en application de la décision attaquée ont directement porté atteinte aux droits du requérant relève bien de la compétence du Tribunal.

6. Pour contester la décision CA/D 2/14, le requérant fait valoir, en outre, que l'adoption de cette décision était entachée de plusieurs irrégularités de procédure antérieures et d'erreurs connexes qui avaient une incidence sur sa légalité. Mais le requérant ne saurait invoquer ces arguments en l'espèce. En effet, le requérant ne peut à la fois contester la validité d'un acte et fonder son argumentation sur celui-ci. Dès lors qu'il invoque à l'appui de sa requête devant le Tribunal une violation du droit à la liberté d'association, la question de savoir si la décision litigieuse était entachée d'irrégularité pour les autres motifs avancés par le requérant est sans pertinence en l'espèce. Par conséquent, les arguments que le requérant peut invoquer devant le Tribunal sont juridiquement limités.

7. La question qui se pose ensuite en l'espèce est de savoir si, en ce qui concerne le requérant, la décision CA/D 2/14 a porté immédiatement atteinte à son droit à la liberté d'association. Pour étayer son argument selon lequel cette décision a eu un tel effet, le requérant renvoie essentiellement aux modifications apportées au chapitre 2 du titre II du Statut des fonctionnaires concernant l'élection des membres du Comité du personnel, tant au Comité central du personnel qu'aux comités locaux du personnel. Avant sa modification, l'article 35 prévoyait que les règles relatives à l'élection de représentants à la section locale (qui correspond à peu près au Comité local du personnel nouvellement créé) étaient fixées par l'assemblée générale des fonctionnaires de l'Office en service au lieu d'affectation pour lequel la section locale en question avait été créée (alinéa a) du paragraphe 6 de l'article 35). L'alinéa b) du paragraphe 6 de cet article prévoyait des modalités similaires permettant aux fonctionnaires de fixer les règles relatives à l'élection des membres du Comité central du personnel. Les modifications introduites par la décision CA/D 2/14 ont retiré au personnel son rôle consistant à fixer les règles régissant les élections en prévoyant que les élections sont organisées par l'Office (alinéa a) du paragraphe 5 de l'article 35) et en conférant au Président le pouvoir de «détermine[r] les conditions détaillées qui s'appliquent aux élections du comité du personnel» (alinéa c) du paragraphe 5 de l'article 35).

8. Selon une jurisprudence constante, le Tribunal a, de diverses manières, exclu toute ingérence d'une organisation dans les affaires d'une association ou d'un syndicat du personnel (sous quelque dénomination que ce soit), et l'association ou le syndicat doit pouvoir librement conduire ses propres affaires et régir ses propres activités (voir, par exemple, le jugement 4043, au considérant 13). Cela comprend également le droit d'élire librement ses propres représentants. Il en est ainsi que l'association ou le syndicat ait été créé et fonctionne en vertu d'un règlement du personnel et par référence à celui-ci ou ait vu le jour et fonctionne indépendamment d'un tel règlement (voir le jugement 2672, aux considérants 9 et 10). Les raisons de cette approche sont évidentes. Le rôle des associations ou syndicats du personnel est de représenter les intérêts de leurs membres principalement en débattant avec

l'organisation qui les emploie des questions intéressant le personnel. Les associations ou syndicats du personnel devraient pouvoir agir ainsi sans que l'administration de leur organisation entrave leurs activités ou les influence. S'il en était autrement, leur rôle serait compromis.

9. Mais il existe d'autres raisons moins évidentes. Une association ou un syndicat du personnel est sans doute plus solide et donc plus efficace si ses membres le perçoivent comme étant indépendant et lui font confiance, ce qui génère un sentiment d'appartenance. Toute implication de l'organisation dans les activités de l'association ou du syndicat, y compris les élections, est susceptible de mettre à mal cette perception et de diminuer ou saper cette confiance et ce sentiment d'appartenance. Si cette dernière raison ne doit pas être exagérée, on ne saurait l'ignorer (voir le jugement 403, au considérant 3).

10. Le régime en vigueur avant l'adoption de la décision CA/D 2/14 concernant la tenue d'élections respectait le droit du personnel à la liberté d'association, ce qui n'était pas le cas du nouveau régime. La raison invoquée par l'OEB dans ses écritures pour justifier les importants changements apportés à ce dispositif en 2014, dont il est question en l'espèce, ne résiste pas à l'examen. L'OEB déclare ce qui suit:

«[...] la défenderesse rappelle qu'avant la réforme il n'existait pas de règles claires et uniformes concernant l'élection des représentants du personnel dans les différents lieux d'affectation. Cela aurait pu conduire à des situations injustes dans lesquelles des employés de la même organisation, travaillant dans la même catégorie, seraient soumis à des règles différentes concernant les élections des représentants du personnel. L'administration a donc eu le souci d'adopter des règles claires et uniformes dans tous les lieux d'affectation afin de garantir la démocratie sociale interne.»\*

11. Si le personnel estimait qu'une uniformité était nécessaire ou souhaitable aux fins de l'exercice de son droit à la liberté d'association, il lui appartenait, en vertu de l'ancien régime, de créer cette uniformité dans l'exercice des droits conférés par les alinéas a) et b) du paragraphe 6 de l'article 35 du Statut du personnel. Aucune «situation injuste»\* n'a

---

\* Traduction du greffe.

été recensée au moment de la réforme et, en tout état de cause, l'extrait ci-dessus se borne à évoquer, sans explication, la possibilité de «situations injustes»\* par l'utilisation de l'expression «aurait pu conduire»\*. De même, aucun manque de clarté n'est démontré. Enfin, l'OEB n'explique pas pourquoi des règles claires et uniformes, à supposer qu'elles n'existaient pas au moment de la réforme, permettraient de garantir la «démocratie sociale» interne.

12. Dans la présente affaire, il y a lieu d'ordonner une mesure qui, même si elle est susceptible d'empiéter sur l'exercice du pouvoir dévolu au Conseil d'administration, s'impose pour protéger un droit fondamental d'un membre du personnel et, de fait, de tous les membres du personnel, droit qui était une condition de leur engagement en tant que fonctionnaires de l'OEB. L'adoption, par le biais de la décision CA/D 2/14, des éléments susmentionnés des nouvelles règles relatives aux élections a conduit au non-respect de cette condition d'engagement. Il ne fait aucun doute que la liberté d'association est un droit universel bien établi et reconnu, dont tous les travailleurs devraient jouir. Elle est reconnue en tant que droit par le Tribunal (voir le jugement 4194). C'est un droit reconnu par l'alinéa a) de l'article 2 de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui constitue une obligation pour l'ensemble des États Membres de l'OIT, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation. La liberté d'association est un droit reconnu par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ainsi que par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

13. Le Conseil d'administration de l'OEB a lui-même reconnu l'importance des droits de l'Homme lorsqu'il a formulé les droits et obligations du personnel. Dans une décision prise lors de sa 55<sup>e</sup> session en décembre 1994, qui est reproduite avant le texte du Statut des fonctionnaires, le Conseil et le Président ont déclaré ce qui suit:

---

\* Traduction du greffe.

«[...] le Tribunal de l'OIT, lorsqu'il examine le droit appliqué aux agents, tient compte non seulement des dispositions légales en vigueur à l'Organisation européenne des brevets, mais aussi des principes généraux du droit, y compris des droits de l'Homme. Le Conseil d'administration a en outre pris acte de la déclaration du Président de l'Office, selon laquelle l'Office respecte les dispositions et les principes du droit, et il l'a approuvée.»

14. De surcroît, le Statut des fonctionnaires contenait lui-même une disposition relative à la liberté d'association en vigueur avant et après la décision CA/D 2/14. L'article 30 s'intitulait «Droit d'association» et il prévoyait, et continue de prévoir, ce qui suit: «Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens». Il existe un conflit évident et insoluble entre cette disposition, qui admet et reconnaît le droit du personnel à la liberté d'association, et les modifications apportées par la décision CA/D 2/14 aux règles relatives aux élections, à l'examen dans le présent jugement, qui dérogent à ce droit.

15. Dès lors que ces modifications ont violé le droit du requérant à la liberté d'association, comme il a déjà été dit, et ont donné lieu à ce conflit, il convient d'annuler les éléments de la décision CA/D 2/14 qui ont eu cet effet, à savoir l'introduction, en application de l'article 6 de la décision CA/D 2/14, d'un nouveau paragraphe 5 dans l'article 35 du Statut des fonctionnaires en remplacement du paragraphe 6 de l'article 35 du Statut précédemment en vigueur. La principale mesure que le Tribunal ordonnera devra être appliquée de manière prospective. En d'autres termes, elle sera applicable aux élections à venir, mais n'aura aucun effet sur le mandat des représentants du personnel déjà élus en vertu du régime électoral mis en place par la décision CA/D 2/14. Une application rétroactive donnerait lieu à une incertitude juridique inacceptable en ce qui concerne les actions, y compris les décisions, des représentants du personnel et des comités au cours de la longue période qui s'est écoulée depuis l'adoption de la décision CA/D 2/14. Le Tribunal entend également faire appliquer les dispositions préexistantes, *mutatis mutandis*, à l'élection des représentants du personnel au Comité central du personnel et aux comités locaux du personnel, tels que créés par la décision CA/D 2/14.

À cet égard, la décision du Tribunal rétablit les anciennes règles (voir le jugement 365, au considérant 4). Il s'ensuit nécessairement que le règlement d'application en cause, à savoir la circulaire n° 355, n'aura aucun effet juridique.

16. Le Tribunal estime que le surplus des conclusions de la requête doit être rejeté. En ce qui concerne les dommages-intérêts pour tort moral réclamés par le requérant à raison de la durée du recours interne, il n'est absolument pas évident que l'intéressé ait subi un préjudice moral puisqu'il a quitté l'Organisation en 2016 et, en tout état de cause, il n'a pas démontré l'existence d'un tel préjudice.

Dans la mesure où le requérant entend contester l'article 7 de la décision CA/D 2/14, qui restreint la catégorie de personnes pouvant devenir membres de certains organes statutaires, et notamment de la Commission de recours, il lui appartient de démontrer que cette décision générale modifiant le Statut des fonctionnaires portait immédiatement atteinte à ses droits individuels. Il soutient à cet égard que cette disposition aurait porté atteinte à son droit à la liberté d'association. Mais cela n'est pas établi en l'espèce. Le Tribunal laisse ouverte la question de savoir si l'article 7 était illégal afin qu'elle soit tranchée dans une affaire où elle se posera.

17. Le requérant a droit à des dépens, dont le montant est fixé à 500 euros.

Par ces motifs,

**DÉCIDE:**

1. La partie de la décision CA/D 2/14 du Conseil d'administration introduisant, en application de l'article 6, un nouveau paragraphe 5 dans l'article 35 du Statut des fonctionnaires, en remplacement du paragraphe 6 de l'article 35 de la version antérieure du Statut, est annulée, sans que cette annulation ait toutefois un effet rétroactif.

2. Le point 1 du présent dispositif s'appliquera de manière prospective pour les élections à venir, mais n'aura aucun effet sur le mandat des représentants du personnel déjà élus en vertu du régime électoral mis en place par la décision CA/D 2/14.
3. Le paragraphe 6 de l'article 35 du Statut des fonctionnaires en vigueur avant l'adoption de la décision CA/D 2/14 s'appliquera *mutatis mutandis* à l'élection à venir des représentants du personnel au Comité central du personnel et aux comités locaux du personnel, tels que créés par la décision CA/D 2/14.
4. La circulaire n° 355 est annulée.
5. L'OEB versera au requérant la somme de 500 euros à titre de dépens.
6. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2021, par M. Michael F. Moore, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, M. Jacques Jaumotte, Juge, M. Clément Gascon, Juge, M<sup>me</sup> Rosanna De Nictolis, Juge, et M<sup>me</sup> Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 27 janvier 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE    PATRICK FRYDMAN    SIR HUGH A. RAWLINS

JACQUES JAUMOTTE    CLÉMENT GASCON

ROSANNA DE NICTOLIS    HONGYU SHEN

DRAŽEN PETROVIĆ