

CINQUANTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SPANGENBERG

Jugement No 551

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par le sieur Spangenberg, Reinhard Kurt, le 3 juin 1982, régularisée le 16 juin, la réponse de l'OEB en date du 15 septembre, la réplique du requérant du 29 octobre et la duplique de l'OEB datée du 3 janvier 1983;

Vu l'article II paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 5 (2) et (3), 49 (5), (7) et (10), 108 et 109 (3) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB;

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

A. A compter du 1er juillet 1971, le requérant, ressortissant de la République fédérale d'Allemagne, né en 1938, travaillait à l'Office des brevets de son pays en qualité d'examineur. Le 1er octobre 1979, il entra au service de l'OEB à Munich comme examinateur de grade A3. Le 2 novembre 1980, il posa sa candidature à un poste A4 d'examineur en chef. Conformément à l'article 49 (10) du Statut des fonctionnaires, le Président de l'Office transmet à la Commission de promotions constituée en vertu de l'article 49 (5) les noms des fonctionnaires réunissant les conditions requises pour être promus et la commission communique au Président, pour décision, la liste, présentée par ordre de mérite, des fonctionnaires qui sont susceptibles de l'être. Comme le Président l'a expliqué dans une note au président de la commission de promotions compétente, datée du 15 septembre 1981, les examinateurs dont le travail est noté "très bien" peuvent être promus au grade A4 s'ils ont entre douze et treize années d'ancienneté; les ressortissants de la République fédérale font toutefois exception : le candidat noté "très bien" doit avoir, pour être susceptible d'être promu, entre quinze et dix-huit années d'ancienneté. Si, dans le rapport daté du 28 juillet 1981, la note générale du requérant était "très bien", il n'avait que treize années et neuf mois d'ancienneté au 1er janvier 1982. A la mi-novembre 1981, le directeur de sa division l'informa qu'il n'avait pas été promu. Le 30 novembre, il s'enquit auprès du directeur principal du personnel qui, le 16 décembre, lui expliqua qu'en sa qualité de ressortissant de la République fédérale il n'avait pas l'ancienneté voulue par la disposition spéciale. Le 12 janvier 1982, il introduisit auprès du Président de l'Office un recours interne en application de l'article 108 du Statut des fonctionnaires. Le Président n'a ni renvoyé son cas à la Commission de recours ni pris de décision. Le 26 mai 1982, le directeur principal du personnel informa le requérant qu'il pouvait considérer que les voies de recours internes étaient épuisées et qu'il pouvait ainsi se porter devant le Tribunal de céans conformément à l'article 109 (3).

B. Le requérant fait observer que la promotion lui a été refusée du seul fait de sa nationalité. A son avis, l'OEB a enfreint de la sorte les articles 5 (2) et (3) et 49 (7) du Statut des fonctionnaires. L'article 5 (2) a la teneur suivante : "Les fonctionnaires sont choisis sans distinction de race, de croyance ou de sexe" et le paragraphe (3) est ainsi conçu : "Aucun emploi particulier ne doit être réservé aux ressortissants d'un Etat contractant déterminé." Si la disposition 5 (2) n'était pas également applicable aux promotions, la disposition 5 (3) n'aurait aucun sens car le Règlement pourrait toujours être rédigé de manière à empêcher les ressortissants de certains pays d'accéder à tel ou tel poste. Il est dit à l'article 49 (7) que la promotion se fait "aux choix parmi les fonctionnaires justifiant des qualifications requises, compte tenu de leur aptitude et des rapports dont ils ont fait l'objet" : il n'y est pas question de la nationalité. Le requérant invite le Tribunal à déclarer que l'OEB a enfreint les articles 5 (2) et (3) et 49 (7) et à ordonner sa promotion au grade A4 aux mêmes conditions que les fonctionnaires ressortissants d'autres pays et avec effet à compter de la date à laquelle il a rempli les conditions requises ou aussitôt qu'un poste A4 sera vacant.

C. Dans sa réponse, l'OEB explique que l'accès et la promotion à un grade dépendent de l'ancienneté - telle qu'elle est calculée sur la base de critères précis d'expérience - ainsi que du travail fourni. Au début de l'existence de l'Organisation, il avait été convenu que les gouvernements des Etats membres recommanderaient le transfert d'examineurs employés dans les offices nationaux des brevets. Les traitements étant attrayants, l'Office des

brevets de la République fédérale d'Allemagne, qui avait également son siège à Munich, proposa le transfert d'examineurs parmi les plus méritants, c'est-à-dire ceux qui avaient le plus d'ancienneté. De manière à empêcher une prépondérance de ressortissants de la République fédérale aux grades supérieurs, notamment le grade A4, ainsi que des distorsions dans la pyramide des âges du personnel, l'OEB décida que, jusqu'à la fin de 1980, les examineurs ressortissants d'autres pays que la République fédérale seraient susceptibles d'être promus au grade A4 avec une ancienneté moindre. Le Conseil d'administration de l'OEB a inscrit cette pratique dans une série de normes. La décision de ne pas promouvoir le requérant était conforme à ces règles, dont il conteste en fait la légalité. Même si l'article 5 du Statut des fonctionnaires concernait la promotion - ce qui est discutable -, l'accès au grade A4 ne serait ni fermé aux examineurs ressortissants de la République fédérale, ni réservé aux citoyens d'autres pays. Sans cette dérogation, les ressortissants de la République fédérale auraient occupé la moitié des postes A4 et l'exception a précisément pour but d'empêcher pareille distorsion et de sauvegarder les principes énoncés à l'article 5. Ni l'article 49 (7), qui n'empêche pas le Président de tenir compte de la nationalité si cela est dans l'intérêt de l'OEB, ni le principe de l'égalité de traitement n'ont été enfreints.

D. Dans sa réplique, le requérant relève qu'il est entré au service de l'OEB en 1979, avant que le Conseil d'administration eût approuvé les règles discriminatoires qui, en vertu d'un principe général du droit, ne doivent donc pas lui être appliquées. De surcroît, l'interprétation que l'OEB donne du Statut des fonctionnaires constitue une erreur de droit : l'article 49 (7) ne peut pas être interprété de manière à donner le pas à la nationalité sur le mérite pour l'obtention d'une promotion.

E. Dans sa duplique, l'OEB constate que le requérant s'appuie sur le principe des droits acquis en disant que les règles adoptées en 1980 ne lui sont pas applicables. Mais le Tribunal a estimé que des dispositions prévoyant les conditions de promotion ne confèrent aucun droit acquis. Les avis de recrutement précisent que l'Office "ne saurait accepter de conditions spéciales, telles que ... la promotion dans un délai déterminé". L'OEB conteste non pas une différence de traitement, mais une violation du principe de l'égalité de traitement. Celui-ci n'exige l'identité de traitement que lorsque les faits sont identiques. Il doit également être appliqué dans les limites fixées par le souci d'une administration efficace et la politique de l'OEB repose sur des raisons valables et objectives. Enfin, le requérant a été promu au grade A4 par une décision en date du 2 décembre 1982, avec effet à compter du 1er avril 1982 - c'est-à-dire six mois seulement après la date à laquelle il dit avoir réuni les conditions requises -, compte tenu de son mérite et sur la base de quatorze années d'ancienneté.

CONSIDERE :

1. Lorsque l'Organisation fut créée, le 1er novembre 1977, il fallut mettre au point un système transitoire pour faire face à l'afflux exceptionnellement fort de nouveaux fonctionnaires. Ils étaient censés venir des offices des brevets des pays qui avaient constitué l'Organisation et, de ce fait, être des personnes d'expérience. Il y avait quatre grades au Département DG2, unité du nouvel office à laquelle la présente affaire se rapporte : A1, A2, A3 et A4; les postes des grades les plus élevés, A4 surtout, ne pouvaient pas être pourvus de la façon ordinaire par voie de promotion d'un niveau inférieur. Les futurs agents entendaient connaître le grade qui leur serait vraisemblablement attribué, ainsi que leurs chances de promotion. Il fut décidé de retenir comme critère de base les années d'"ancienneté calculable". On fixa pour chaque grade un minimum d'années en tant que facteur de qualification. Ce facteur avait une portée générale et ne cessait d'être modifié. Il était possible, en accroissant ou en diminuant ce facteur, de tenir compte des états de service du candidat. Ainsi, par exemple, au moment où le facteur généralement appliqué au grade A4 allait de dix-neuf à vingt-trois ans, ces chiffres n'étaient que de quinze à dix-huit ans pour les agents qui avaient été notés "très bien" et de douze à quinze pour ceux qui avaient obtenu la note "exceptionnel".

2. Le siège de la nouvelle organisation était à Munich, à 200 mètres seulement de l'Office des brevets allemand. Les rémunérations étaient plus élevées à l'Office européen que dans les bureaux allemands et il était prévu des avantages fiscaux. L'Organisation s'attendait à recevoir beaucoup plus de candidatures de la République fédérale d'Allemagne que d'autres pays, dont les ressortissants engagés par elle devaient se heurter à toutes les difficultés d'un bouleversement de leur milieu. A défaut de correction de cette tendance, il s'ensuivrait que la nouvelle organisation commencerait ses activités avec un personnel déséquilibré du point de vue de la nationalité, marqué par une prépondérance peu souhaitable des citoyens allemands. Pour y parer, il fut décidé d'offrir aux ressortissants d'autres pays, durant une brève période de transition, une réduction du facteur de qualification, ce qui devait présenter un attrait spécial pour les candidats non allemands. Cet attrait aurait pu s'affaiblir sensiblement si la mesure n'avait été appliquée qu'au recrutement et non pas à une promotion ultérieure, car il en serait résulté une longue période de travail à un grade inférieur; aussi visa-t-elle tant les promotions que les engagements. Cette

réduction fut offerte aux nouveaux venus pendant une période initiale d'environ trois ans; elle fut supprimée pour les agents engagés après le 31 décembre 1980. Lors de sa suppression, elle ramenait, pour le grade A4, le facteur de qualification de treize à vingt-trois ans d'ancienneté à douze à seize seulement - de treize à seize pour la note "normal", douze pour "exceptionnel" et entre douze et treize pour "très bien". Au vu des résultats, la réduction ne paraît pas avoir désavantagé indûment les ressortissants allemands du moment qu'ils avaient constitué, durant la période initiale, près du tiers de tous les nouveaux venus.

3. Le requérant, qui venait de l'Office des brevets allemand, fut recruté au grade A3 en octobre 1979. Le 2 novembre 1980, il posa sa candidature à un poste de grade A4. En novembre 1981, il fut informé qu'il ne réunissait pas les conditions requises. Noté "très bien", le facteur qui lui était applicable en sa qualité de ressortissant allemand était de quinze à dix-huit ans, tandis que son ancienneté calculable n'atteignait que treize années trois-quarts. Mais, parmi ses concurrents, il y avait des ressortissants d'autres pays engagés avant le 31 décembre 1980, pour qui le facteur correspondant se trouvait entre douze et treize ans.

4. Le requérant soutient que la réduction était accordée au mépris du principe de l'égalité de traitement. Celui-ci exige que des personnes placées dans la même catégorie ou dans des catégories analogues soient traitées de manière analogue. A l'objection que les ressortissants allemands et les non-Allemands n'appartiennent pas à des catégories analogues, le requérant pourrait répondre que la seule différence entre eux est une différence de nationalité et qu'un second principe, ou principe subsidiaire - que toutes les organisations internationales appliquent - interdit de faire une distinction en vertu de la nationalité. Pour ce qui est du second principe, l'Organisation soutient que loin de le méconnaître, elle le respecte. Elle s'était fixé pour objectif d'avoir un personnel présentant une composition équitable du point de vue des nationalités. Les ressortissants du pays du siège d'une organisation jouissent, du fait de leur citoyenneté, d'avantages dont les nationaux d'autres Etats ne bénéficient pas. La réduction offerte aux fonctionnaires non allemands visait à compenser ces avantages. On s'accorde généralement à admettre qu'une organisation peut offrir des avantages spéciaux aux membres de son personnel recrutés à l'étranger car, sans une compensation de ce genre, les intéressés seraient désavantagés, sur le plan financier, par rapport à leurs collègues engagés sur place. Le requérant le reconnaît, mais il prétend que cette façon de faire n'est pas de mise lorsqu'il s'agit des conditions de promotion.

5. Il est exact qu'un régime discriminatoire des conditions d'avancement des agents selon leur nationalité constitue une atteinte grave au principe de l'égalité de traitement et doit être en principe prohibé. Si les organisations internationales fixent valablement des quotas lors des recrutements afin de maintenir ou de développer le caractère international de leurs administrations, les fonctionnaires après leur entrée dans le service ont normalement le droit d'être traités d'une manière objective. Il s'agit là d'une règle générale. Si, dans un cas particulier, il peut être établi qu'un régime de détermination de quotas lors du recrutement ne saurait donner satisfaction sans être étendu, de façon restreinte, à une promotion ultérieure, une exception peut être justifiée.

Dans le cas très particulier de l'espèce, où il a été nécessaire, pour assurer le fonctionnement d'un service qui se créait, de recruter un nombre important de fonctionnaires de la même nationalité, le Tribunal admet que le Conseil d'administration a pu, pour une durée très limitée, prévoir des conditions d'avancement différentes selon l'origine des agents. Dès lors que l'objectif recherché a été de permettre d'établir une composition équilibrée du personnel et qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'Organisation ait abusé de ses pouvoirs dans le but de favoriser ou de brimer certains agents, le Tribunal estime qu'il n'y a pas eu d'illégalité.

6. Selon le requérant, la politique de promotion accélérée de ressortissants non allemands n'a été introduite qu'après la date de son contrat d'emploi et l'on ne saurait tolérer qu'elle lui porte préjudice. Qu'il ait raison ou non sur le point de l'introduction de cette politique, l'argument n'est pas retenu. La promotion relève du pouvoir d'appréciation du Président et du Conseil d'administration et le membre du personnel n'a aucun droit, ni ne peut s'attendre, à voir maintenir sans modification les dispositions ou la politique applicables à la date de son contrat.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du

Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 mars 1983.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
Devlin
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.