

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire HOFMANN (No 2)

Jugement No 1062

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Dieter Gerhard Hofmann le 18 décembre 1989, la réponse de l'OEB datée du 5 mars 1990, la réplique du requérant du 10 mai et la duplique de l'Organisation du 30 juillet 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 38, 84 et 107 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;

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

A. L'OEB a conclu avec les courtiers d'assurance van Breda and Company International, au nom de plusieurs compagnies d'assurance, un "contrat collectif d'assurance" pour la protection de son personnel. Le titre II du contrat couvre "l'assurance en cas de décès et d'invalidité permanente totale" et s'applique au personnel visé par le Statut des fonctionnaires de l'OEB.

L'article 84(1) du Statut est rédigé comme suit :

"Les prestations garanties sont les suivantes :

...

b) en cas de décès ou d'invalidité permanente mettant le fonctionnaire dans l'incapacité totale d'exercer ses fonctions correspondant à son emploi dans l'Office : un capital égal à 2,75 fois son traitement de base annuel ...";

et l'article 84(4) a la teneur suivante :

"Un tiers de la cotisation requise pour assurer la couverture des risques visés au paragraphe 1, lettre b) calculée par référence au traitement de base du fonctionnaire, est mis à la charge du fonctionnaire, sans que cette participation puisse dépasser 0,6 % de son traitement de base."

La prime mensuelle est fixée dans le contrat collectif d'assurance, et l'OEB en revoit le taux tous les cinq ans de concert avec van Breda. La dernière révision remonte à fin 1987.

Le requérant, né en 1949, est fonctionnaire permanent de l'OEB. Jusqu'à la fin de l'année 1987, sa cotisation a représenté 0,1881 pour cent de son traitement de base. Ainsi, son bulletin de salaire pour décembre 1987 indiquait un montant de 7.053 marks allemands au titre de son traitement de base, et une déduction de 13,27 marks allemands à titre de participation à la prime d'assurance en cas de décès et d'invalidité pour ce mois-là.

Par circulaire 163 du 20 janvier 1988, le Département du personnel de l'Office a informé le personnel que les primes étaient majorées à compter du 1er janvier 1988 en raison d'une augmentation du nombre des demandes satisfaites au cours des dernières années. Pour tous les fonctionnaires permanents de moins de cinquante-cinq ans, ce qui était le cas du requérant, le taux de la cotisation était donc porté à 0,374 pour cent du traitement de base pour l'assurance décès et à 0,0638 pour cent pour l'assurance invalidité, soit au total 0,4378 au lieu de 0,1881. Le bulletin de paie de janvier 1988, délivré au requérant le 26, indiquait une déduction de 30,88 marks allemands au titre de sa participation d'un tiers aux primes d'assurance.

Le 18 avril 1988, le requérant a formé un recours interne au sens de l'article 107 du Statut des fonctionnaires contre cette augmentation, au motif que l'OEB avait négligé de consulter le Conseil consultatif général (GAC), organe comprenant des représentants du personnel et de la direction, ainsi que l'article 38(3) du Statut lui en fait l'obligation. Cette disposition prévoit que le Conseil "a pour mission ... de donner un avis motivé sur" tout projet de modification du présent statut ou du règlement d'application "et, en général, sauf urgence manifeste, tout projet de mesure intéressant l'ensemble ou une partie du personnel soumis au présent statut...". Plus de 450 autres fonctionnaires ont formé des recours similaires à peu près à la même époque.

Dans son rapport du 23 mai 1989 sur le recours du requérant et ceux des autres fonctionnaires, la Commission de recours, estimant que l'OEB avait agi en violation des dispositions de l'article 38(3), a recommandé que les cotisations soient prélevées aux anciens taux jusqu'à ce que le Président ait recueilli l'avis du GAC, et que le trop-perçu soit remboursé avec intérêts à 8 pour cent l'an à compter du 1er janvier 1988. Toutefois, par un communiqué du 4 octobre 1989 qui constitue la décision attaquée, le Département du personnel a annoncé que le Président de l'Office avait rejeté les appels.

B. Le requérant fait valoir que l'augmentation des primes et, par conséquent, la décision attaquée sont illégales : l'article 38(3) est applicable, il n'a pas été respecté, et il n'y avait pas d'"urgence manifeste" justifiant une exception. Le GAC n'a pas entendu parler de l'intention de l'OEB de majorer les primes avant sa 63e réunion en date du 3 décembre 1987 à Berlin-Ouest. Un représentant du personnel a aussitôt protesté contre l'absence de consultation, mais le GAC n'a pas été en mesure de donner un "avis motivé" jusqu'au 1er janvier 1988, étant donné que ses informations étaient incomplètes, que le sujet était complexe et que les congés de Noël étaient proches. L'absence de consultation est une faute qui incombe entièrement à l'OEB. L'Organisation savait depuis cinq ans que le contrat d'assurance devrait être renouvelé à la fin de 1987 puisque la clause 2 le prévoyait. La mission visée à l'article 38(3) est d'autant plus contraignante qu'elle permet d'accroître la charge financière sur le personnel en modifiant les termes du contrat collectif : l'article 38(3) est la seule garantie dont dispose le personnel. Il convient de fournir une explication appropriée et d'ouvrir une discussion sur la forte augmentation des primes. Le jugement No 744 (affaire Snell) constitue un précédent dans le sens d'une telle obligation.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision d'augmenter ses cotisations, d'ordonner qu'elles soient ramenées au taux de 0,1881 pour cent du traitement de base et qu'il soit remboursé des montants indûment déduits depuis le 1er janvier 1988, assortis des intérêts à 10 pour cent, et de lui verser la somme de 2.000 marks allemands à titre de dépens.

C. L'OEB soutient que la requête n'est pas fondée. Elle souligne qu'elle n'avait pas encore signé avec van Breda l'avenant au contrat renfermant les nouvelles dispositions lorsqu'elle a informé le GAC de l'augmentation lors de sa réunion du 3 décembre 1987. Elle a ensuite indiqué aux membres du GAC qu'elle était prête à discuter la question et à mettre des informations complètes à leur disposition. Elle n'a pas signé l'avenant avant le 19 avril 1988. Le GAC aurait pu, si telle avait été son intention, donner un avis sur l'issue des négociations, et les représentants du personnel auraient pu lui demander de se réunir à cet effet avant la fin de l'année.

Il ne vaut pas la peine d'entamer les négociations avant les derniers jours de l'année, lorsque les courtiers disposent des données les plus récentes pour calculer les nouvelles primes. Mais il était urgent d'aboutir à un accord sur les nouveaux taux, étant donné qu'ils devaient prendre effet le 1er janvier 1988 et qu'il n'était pas souhaitable de les appliquer à titre rétroactif. Les représentants du personnel n'ont jamais demandé les informations complémentaires qui leur étaient offertes. Le Président a inscrit la question à l'ordre du jour de la réunion du GAC du 13 avril 1988 - une semaine avant la signature de l'avenant - et le Conseil l'a ensuite discutée, mais, cette fois encore, les représentants du personnel n'ont apparemment pas jugé bon d'aller plus loin.

En novembre 1988, le GAC, ayant été invité à dire s'il désirait émettre un avis sur le sujet, a décliné cette invitation. Puis il est revenu à une ancienne pratique consistant à déléguer sa fonction de contrôle en désignant un représentant du personnel et un représentant de la direction, chargés de suivre avec les courtiers les négociations sur les primes de l'assurance maladie. Comme il n'avait aucune raison de croire que le Conseil souhaitait s'écarter de cette pratique, le Président ne peut encourir de reproche pour ne pas avoir demandé l'avis du GAC sur la question de l'assurance maladie- invalidité.

D. Dans sa réplique, le requérant demande sur quelle base légale on a bien pu augmenter les taux de cotisation du personnel de janvier à mars 1988 alors que l'OEB n'a pas signé l'avenant avant le 19 avril 1988. Le fait de prétendre que l'administration était prête à discuter la question est un argument spécieux. Les déclarations faites au

GAC le 3 décembre 1987 montrent simplement qu'elle avait conscience d'avoir omis jusque-là de permettre au GAC de donner un avis motivé. Comme il était ensuite trop tard pour que le GAC pût étudier la question à loisir avant l'introduction des nouveaux taux, l'offre d'information et de discussion n'avait aucune raison d'être.

L'affaire n'était pas urgente : l'OEB ne l'avait même pas inscrite à l'ordre du jour de la réunion du GAC de décembre 1987, et le Président n'avait pas exercé son pouvoir d'appréciation au sens de l'article 38(5) pour fixer le délai dans lequel le GAC doit rendre ses avis.

Le fait que, les années précédentes, le GAC ait, avec le consentement des représentants du personnel, délégué la tâche de contrôler la révision des primes d'assurance maladie signifie simplement que les représentants du personnel observaient une attitude souple à l'égard de cette question plutôt complexe. Une telle délégation ne s'appliquait pas à l'assurance décès et invalidité. Si le GAC avait été informé à temps que les clauses du contrat concernant cette assurance devaient être modifiées, il aurait peut-être observé la même attitude. Il n'a renoncé ni expressément ni implicitement à son droit d'être consulté. Lui demander d'intervenir alors que la décision ne pouvait plus être changée équivalait à une parodie de consultation.

E. Dans sa duplique, l'OEB soutient que la réplique du requérant n'affaiblit aucunement la force de ses arguments présentés dans sa réponse. Elle maintient que la délégation par le Conseil de ses fonctions de contrôle était une pratique bien établie, que le requérant ne conteste d'ailleurs pas. Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer à l'assurance contre le risque de décès et d'invalidité la même procédure qu'à l'assurance maladie. Dans les deux cas, les primes sont calculées de manière similaire. Les représentants du personnel lors du Conseil ont fait preuve de peu d'empressement à demander des informations. Puisqu'ils savaient que le moment était venu de réviser les primes, ils auraient pu prendre les devants et demander au Conseil de se saisir de la question.

CONSIDERE :

1. L'OEB est partie à un contrat collectif d'assurance conclu avec un consortium de six compagnies d'assurance et la gestion du contrat est déléguée à une compagnie de courtiers d'assurance, van Breda and Company International, chargée de négocier les conditions de tout renouvellement du contrat. Aux termes de l'article 84(4) du Statut, les fonctionnaires de l'OEB sont tenus de payer un tiers de la cotisation requise au titre de l'assurance en cas de décès et d'invalidité permanente totale, sans que cette participation puisse dépasser 0,6 pour cent du traitement de base.

En janvier 1988, l'OEB a décidé que les cotisations du personnel pour la couverture de ces risques seraient augmentées pendant la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1992. La présente contestation de cette augmentation est fondée sur l'allégation que l'OEB a omis de suivre la procédure de consultation prévue par le Statut des fonctionnaires.

La procédure de consultation

2. L'article 38 du Statut des fonctionnaires de l'OEB établit des commissions paritaires pour l'Office comprenant un conseil consultatif général et des conseils consultatifs locaux. L'article 38(3) a la teneur suivante :

"Le Conseil consultatif général a pour mission, indépendamment des tâches expressément fixées par le présent statut, de donner un avis motivé sur :

- tout projet de modification du présent statut ou du règlement de pensions, tout projet de règlement d'application et, en général, sauf urgence manifeste, tout projet de mesure intéressant l'ensemble ou une partie du personnel soumis au présent statut..."

L'article 38(5) se lit comme suit :

"Les avis des commissions paritaires requis en vue d'une décision administrative doivent être rendus dans les délais fixés pour chaque cas par le Président de l'Office, sans que ceux-ci puissent être inférieurs à quinze jours ouvrables. Passé ces délais, l'avis n'est plus requis."

La réponse de l'OEB

3. L'Organisation soutient que l'absence d'un avis du Conseil consultatif général (GAC) n'entraîne pas l'illégalité de la décision contestée. Elle souligne que les négociations menées avec les courtiers sur les nouvelles primes devant

entrer en vigueur le 1er janvier 1988 n'ont pris fin que le 4 décembre 1987, créant ainsi une situation d'urgence. Elle se réfère également aux comptes rendus de la 63e réunion du Conseil tenue les 3 et 4 décembre 1987, au cours de laquelle, sous la rubrique "Informations générales", le Conseil avait été avisé que, en raison d'une augmentation des paiements liés à la réalisation des risques invalidité et décès, les cotisations des fonctionnaires subiraient une augmentation sensible; et que, si le Conseil le souhaitait, l'administration fournirait davantage de détails et d'informations sur les négociations.

Le Président de l'Office a inscrit la question à l'ordre du jour de la 64e réunion du Conseil, qui a eu lieu le 13 avril 1988, mais le Conseil ne donna aucun avis. A sa 67e réunion, tenue les 24 et 25 novembre 1988, il a été décidé que cet organe déléguerait ses fonctions en la matière à un représentant de l'administration et à un représentant du personnel, à condition que le Conseil soit informé du résultat des négociations.

L'OEB indique que c'était là une pratique du Conseil bien établie et que, en l'absence de toute décision à l'effet du contraire, le Conseil avait l'intention de passer sur l'exigence visant l'obtention d'un "avis motivé" sur l'établissement de nouveaux taux de cotisation.

La décision du Tribunal

4. La première question à résoudre est de savoir si la décision d'augmenter les cotisations du personnel au titre de l'assurance en cas de décès et d'invalidité totale permanente était une proposition conforme à l'article 38(3).

La réponse est qu'elle l'était, parce que le paiement de cotisations pour ce type d'assurance est obligatoire et constitue l'une des conditions d'emploi.

5. En second lieu, est-ce que la proposition en question rentre dans le cadre de l'exception prévue à l'article 38(3) en tant que cas d'urgence manifeste ?

On savait que le contrat d'assurance précédent prendrait fin le 31 décembre 1987. A la date du 4 décembre, il était clair que les cotisations du personnel subiraient une augmentation. On ne peut donc pas prétendre que l'augmentation ne pouvait être prévue. Bien que les négociations n'aient pris fin que le 4 décembre 1987, l'administration connaissait nécessairement les exigences des courtiers avant le 3 décembre 1987, date de la réunion du GAC, et savait si d'autres assureurs étaient ou non en mesure d'offrir des taux plus avantageux. La consultation prévue à l'article 38 doit comporter la fourniture d'informations suffisantes au GAC pour lui permettre d'émettre un avis motivé. Le simple fait d'informer le Conseil que l'administration donnerait davantage de détails et fournirait des informations sur les négociations si tel était son désir n'est pas conforme aux dispositions de l'article 38, qui vise clairement à promouvoir une consultation constructive entre les deux partis.

6. Comme l'Organisation l'admet, bien que cette question ait été inscrite à l'ordre du jour de la réunion du GAC en date du 13 avril 1988, le Président n'a fixé aucun délai pour la formulation d'un avis par le Conseil. Lors de cette réunion, un représentant du personnel a demandé si des copies des documents exposant les propositions de van Breda et contre-propositions de l'OEB pouvaient être communiquées au Comité du personnel. Le 30 août 1988, l'OEB a fourni au Comité le document GAC/6/88, qui a été examiné à la 67e réunion du Conseil tenue les 24 et 25 novembre 1988. Les deux parties ont divergé sur la question de savoir s'il était nécessaire de formuler un avis sur ce point et, comme il a été dit ci-dessus, le Conseil a décidé de déléguer ses fonctions à un représentant de l'administration et à un représentant du personnel.

La procédure fixée à l'article 38 du Statut des fonctionnaires prévoit une consultation paritaire : cela n'implique pas que les pouvoirs décisionnels soient transférés de l'administration au GAC. La communication du document GAC/6/88 au Conseil et la décision de cet organe de déléguer ses fonctions répondent aux exigences de l'article 38 parce que, le 24 novembre 1988, le Conseil était en mesure de donner un avis motivé.

7. A la lumière des considérations qui précèdent, la décision d'appliquer au requérant les taux majorés de cotisation avec effet au 1er janvier 1988 ne peut être maintenue. Ces taux ne sont entrés en vigueur que le 26 novembre 1988. Le requérant, qui n'a jamais contesté l'obligation de payer des cotisations à l'ancien taux, doit être remboursé de la différence entre les montants calculés à l'ancien et au nouveau taux pour la période écoulée entre le 1er janvier et le 25 novembre 1988. Mais, dans la mesure où le requérant est resté entièrement couvert pendant cette période par l'assurance contre les risques de décès et d'invalidité totale permanente, le Tribunal n'ordonnera pas le paiement d'intérêts.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision de l'Organisation d'augmenter les cotisations du requérant au titre de l'assurance en cas de décès et d'invalidité avec effet au 1er janvier 1988 est annulée.
2. La décision est confirmée en tant que prenant effet au 26 novembre 1988.
3. L'Organisation remboursera les montants indûment déduits pour la période du 1er janvier au 25 novembre 1988.
4. L'Organisation versera au requérant 2.000 marks allemands à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner