

QUATRE-VINGT-HUITIÈME SESSION

Affaires Cervantes (No 3), De Lucia, Lockett et Munnix

Jugement No 1896

Le Tribunal administratif,

Vu la troisième requête formée par M. Jean-Pierre Cervantes ainsi que les requêtes formées par M. Gennaro De Lucia, M. Paul Lockett et M. Serge Munnix contre l'Organisation européenne des brevets (OEB) le 14 décembre 1998, la réponse unique de l'OEB du 8 mars 1999, la réplique des requérants datée du 1^{er} avril et la duplique de l'Organisation en date du 11 juin 1999;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 et les allégations suivants :

A. Aux termes de l'article 37 c) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, le personnel est représenté dans les commissions de recours.

L'article 110 du Statut des fonctionnaires prévoit que :

«(1) La commission de recours est composée d'un président et de quatre membres titulaires.

...

(3) Pour les recours contre les décisions du Conseil d'administration, le président et les membres titulaires sont désignés, chaque année, par le Conseil d'administration.

(4) Pour les recours contre les décisions du Président de l'Office, celui-ci désigne chaque année, après consultation du conseil consultatif général, le président et deux membres titulaires de la commission de recours. En même temps, le comité du personnel désigne également deux membres titulaires de la commission de recours. Deux vice-présidents et quatre membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions et siègent en cas d'empêchement du président ou des titulaires.»

Les requérants sont tous fonctionnaires de l'OEB. A la date de la décision attaquée, ils étaient membres du Comité central du personnel et du Conseil consultatif général.

La première Commission de recours contre les décisions du Conseil d'administration, ci-après la «Commission de recours du Conseil», n'a été instituée qu'en 1996. Aucun représentant du personnel n'y a été nommé. Lors de la 63^e session du Conseil, en octobre 1996, les membres du Comité central du personnel ont fait part de leur souhait de voir le personnel représenté au sein de ladite commission. Par une note du 27 novembre 1996 au Conseil, ils ont réitéré leur demande. Le Conseil l'a rejetée lors de sa 65^e session qui s'est tenue en décembre 1996.

Par lettres du 27 février 1997, les requérants ont formé des recours auprès du président du Conseil dans le but d'obtenir la représentation du personnel au sein de la Commission de recours du Conseil. Dans un courrier daté du 4 avril 1997, le président du Conseil leur a fait savoir qu'il avait transmis lesdits recours à cette même commission. Celle-ci a rendu son avis le 2 septembre 1998 et recommandé de rejeter les recours. Par lettre du 23 octobre 1998, qui constitue la décision attaquée, le président du Conseil a informé les requérants que, lors de sa 72^e session, le Conseil avait décidé de rejeter leurs recours.

B. Les requérants soutiennent qu'il y a eu violation de l'article 37 c) du Statut des fonctionnaires qui

reconnait le droit au personnel d'être représenté dans *les* commissions de recours. Or le Statut ne mentionne que deux commissions de recours, celle du Conseil et celle du Président de l'Office, prévues respectivement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 110 du Statut.

A la différence du paragraphe 4 de l'article 110, le paragraphe 3 ne précise pas la composition de la Commission de recours du Conseil. Cependant, ce dernier paragraphe ne doit pas être considéré comme une dérogation au principe général contenu à l'article 37 c) car exclure toute représentation du personnel au sein de la commission de recours en question serait contraire au principe selon lequel les exceptions qu'une disposition particulière apporte à un principe général doivent être interprétées de manière restrictive.

Priver le personnel nommé par décision du Conseil du droit d'être représenté au sein de ladite commission, chargée essentiellement d'examiner des litiges concernant ce personnel, reviendrait à créer une inégalité de traitement entre les fonctionnaires.

Les deux commissions de recours prévues à l'article 110 du Statut ont à connaître de décisions individuelles qui ne diffèrent que par la catégorie de fonctionnaires concernés. Il n'existe donc aucune raison de leur appliquer un régime différent.

Les requérants déduisent de la jurisprudence du Tribunal de céans que la volonté de préserver l'indépendance de la Commission de recours du Conseil ne saurait justifier d'exclure toute représentation du personnel. En outre, ils dénoncent un «déséquilibre» au sein de la commission actuelle du fait qu'elle est essentiellement composée d'anciens membres du Conseil et que le personnel n'y est pas représenté.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du 23 octobre 1998 et de leur allouer, au titre du dommage moral subi, une somme de 1 000 marks allemands pour chaque mois qu'aura persisté le refus du Conseil d'accepter la représentation du personnel au sein de sa commission de recours, ainsi que 5 000 marks à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation cite l'article 34, paragraphe 1, du Statut des fonctionnaires selon lequel, «le comité du personnel ... maintient les contacts opportuns entre les autorités administratives responsables et le personnel». Or l'article 33 de la Convention sur le brevet européen prévoit que le Conseil d'administration est l'organe législatif de l'OEB. Elle en déduit que le Comité du personnel ne participe pas directement au processus décisionnel du Conseil et que cela a pour corollaire son exclusion de la Commission de recours du Conseil car cette dernière participe directement aux prises de décisions du Conseil.

L'article 110, paragraphe 3, du Statut des fonctionnaires constitue une *lex specialis* primant sur la *lex generalis* qu'est l'article 37 c). Si les auteurs du Statut avaient voulu que les membres du personnel soient représentés au sein de la commission en question, ils l'auraient clairement indiqué comme ils l'ont fait pour la Commission de recours du Président. L'Organisation a donc interprété de manière stricte l'article 110, paragraphe 3, du Statut. Quant à l'utilisation du pluriel à l'article 37 c), elle s'explique par la possibilité qu'avait l'OEB de créer plusieurs commissions étant donné que le personnel est réparti dans quatre lieux d'affectation.

La décision du 23 octobre 1998 ne porte pas atteinte aux droits du «personnel supérieur» -- c'est-à-dire celui nommé par décision du Conseil -- en raison de l'application du principe du parallélisme des formes : la représentation du personnel ne participant pas à la prise de décisions au sein du Conseil, elle ne peut participer au réexamen de ces décisions. Néanmoins, le personnel n'est pas forcément exclu de l'examen d'un recours devant la Commission de recours du Conseil car l'article 113, paragraphe 3, du Statut des fonctionnaires laisse au recourant la possibilité d'être assisté par la personne de son choix, donc éventuellement par un représentant du personnel.

D. Dans leur réplique, les requérants font remarquer que les commissions de recours ne participent pas directement à la prise de décisions car elles ne donnent qu'un avis consultatif. En outre, le Conseil a parfois appliqué à sa Commission de recours des dispositions de l'article 110, paragraphe 4, en nommant, par exemple, un vice-président et des membres suppléants.

L'absence de représentants du personnel supérieur au sein de la Commission de recours du Conseil «n'est que très imparfaitement compensée par le droit d'être assisté *devant* cette Commission».

E. Dans sa duplique, l'OEB explique que les avis de la Commission de recours du Conseil ont une «incidence directe» sur les décisions de celui-ci; c'est d'ailleurs pourquoi les requérants veulent y être représentés.

Les deux commissions de recours sont chargées d'examiner des décisions prises par deux organes -- le Président et le Conseil -- dont «le niveau et la nature spécifiques» justifient que les compositions desdites commissions soient dissemblables.

Pour assurer le bon fonctionnement de sa Commission de recours, le Conseil se devait de nommer un vice-président et des membres suppléants.

La plupart des décisions concernant le personnel supérieur sont prises par le Président de l'Office et leur contestation éventuelle se fait devant la Commission de recours de ce dernier.

CONSIDÈRE :

1. Lors de la 63^e session du Conseil d'administration de l'OEB, les requérants, en leur qualité de représentants du personnel, et se fondant sur le texte de l'article 37 c) du Statut des fonctionnaires demandèrent que le personnel soit représenté à la Commission de recours du Conseil. Cette commission, bien que prévue par le Statut, venait d'être instituée par le Conseil pour la première fois en mars 1996, le besoin ne s'en étant pas fait sentir précédemment. Peu avant la 65^e session, le Comité central du personnel présenta une demande formelle pour que le personnel soit représenté au sein de cette commission.

Le Conseil a rejeté cette demande. Les requérants, fonctionnaires membres du Comité central du personnel et du Conseil consultatif général, ont chacun présenté contre cette décision un recours interne qui, sur proposition de la Commission de recours du Conseil, fut rejeté par le Conseil. Telle est la décision attaquée.

Les requérants en demandent l'annulation, ainsi que l'octroi d'une réparation morale, sous forme d'une indemnité de 1 000 marks allemands «par mois qu'aura persisté le refus du Conseil», et 5 000 marks à titre de dépens.

L'Organisation conclut au rejet de la requête.

2. Les requérants se prévalent de l'article 37 c) du Statut qui prévoit une représentation du personnel dans «les commissions de recours» -- ce pluriel comprenant selon eux la Commission de recours contre les décisions du Président de l'Office et la Commission de recours contre les décisions du Conseil d'administration.

L'Organisation voit dans le texte de l'article 37 c) une inadvertance législative; le pluriel pourrait s'expliquer parce qu'on aurait pu créer des commissions de recours contre les décisions du Président dans chacun des lieux d'activité de l'Organisation. L'exclusion d'une participation du personnel au sein de la Commission de recours du Conseil résulterait à contrario de l'article 110 du Statut, en ses paragraphes 3 et 4, le premier mentionnant la désignation par le Conseil des membres de sa Commission de recours -- sans prévoir de représentation du personnel -- alors que le second, qui se rapporte à la Commission de recours du Président, précise expressément le mode de représentation du personnel. Il serait aussi contraire au droit interne de l'OEB que les décisions, souvent de nature «législative», de l'organe représentant les Etats membres puissent être remises en question devant un organe interne au sein duquel le personnel est représenté.

Ces arguments sont réfutés par les requérants.

Sur la recevabilité

3. a) Les représentants du personnel au sein des organes de l'Organisation peuvent faire valoir devant le Tribunal, outre leur intérêt propre, celui des fonctionnaires qu'ils sont chargés de représenter, du moins lorsque le droit interne leur reconnaît ce droit (voir les jugements 1618, affaires Baillet No 2 et consorts, au considérant 6, et 1147, affaire Raths, au considérant 4). En l'espèce, ces conditions sont remplies et les requérants sont habilités à recourir à ce double titre.

b) Les décisions de portée générale relatives à l'organisation des pouvoirs peuvent être attaquées

immédiatement sans avoir à attendre que l'organe dont la composition est contestée rende une décision individuelle défavorable au recourant (voir le jugement 1618 précité, aux considérants 4 et 5).

Tel est le cas de la décision relative à la composition de la Commission de recours du Conseil.

Sur le fond

4. Les dispositions du Statut, aux termes de son article premier, paragraphe 4, s'appliquent aux membres des chambres de recours et de la Grande Chambre de recours (nommés par le Conseil d'administration, selon l'article 11 de la Convention sur le brevet européen), dans la mesure où leur indépendance n'en est pas affectée, alors qu'elles ne s'appliquent aux Président et Vice-présidents de l'Office que dans la mesure où leur contrat d'engagement le stipule expressément (voir l'article premier, paragraphe 5).

Les articles 2 et 37 du Statut se lisent comme suit :

«Article 2

Organes statutaires

Il est institué au sein de l'Office

- a) un comité du personnel,**
- b) des commissions paritaires,**
- c) des commissions de promotions,**
- d) des commissions de discipline,**
- e) des commissions de recours,**
- f) des jurys de concours,**
- g) une commission d'invalidité,**

qui exercent les attributions prévues au présent statut.»

«Article 37

Autres organes

Le personnel est représenté dans les organes suivants:

- a) les commissions paritaires;**
- b) les commissions de discipline;**
- c) les commissions de recours;**
- d) les commissions de promotions et**
- e) les jurys de concours.»**

a) Les commissions paritaires comprennent un conseil consultatif général et des conseils consultatifs locaux (voir l'article 38, paragraphe 1). Le président en est nommé par le Président de l'Office, alors que les autres membres sont désignés en nombre égal par le Président et le Comité du personnel (voir l'article 38, paragraphe 2).

b) Pour le personnel, il existe deux commissions de discipline, suivant que l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Président (voir l'article 98, paragraphes 1 et 2) ou le Conseil d'administration (voir l'article 98, paragraphe 3). Dans le premier cas, il est prévu l'établissement de listes paritaires servant au tirage au sort, dans chaque cas, des membres appelés à siéger (voir l'article 98, paragraphes 1 et 2). Dans le second cas, le Statut prévoit que «le Conseil d'administration désigne la commission disciplinaire», sans préciser si cette règle spéciale déroge seulement quant à l'autorité de nomination ou aussi quant à la composition paritaire de la commission (ce qui semble être le cas, sous réserve de l'article 37 b)).

c) Le Titre VIII du Statut traite «des voies de recours», aux articles 106 à 113. Il y est distingué suivant que la décision entreprise est celle du Président ou du Conseil (voir l'article 106, paragraphe 2). Il est à noter que le Statut dont l'article 110 relatif à la composition de la Commission de recours est reproduit sous A, *supra*, ne prévoit pas d'autre commission de recours; il ne fait pas non plus allusion à la possibilité de créer des commissions de recours locales. Des règlements séparés régissent l'activité de l'une et l'autre commission.

d) L'article 49 du Statut, relatif à la promotion, mentionne la Commission de promotions. «Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination est le Président de l'Office, celui-ci décide après avoir consulté la commission de promotions» (article 49, paragraphe 4). La composition de la Commission varie apparemment en fonction des promotions envisagées, puisqu'elle est composée de manière paritaire «d'un président et de quatre membres titulaires d'un grade égal ou supérieur à celui qui doit être attribué» (article 49, paragraphe 5).

e) Un règlement relatif à la procédure de concours figure à l'annexe II du Statut. Il en résulte que l'autorité investie du pouvoir de nomination arrête la liste des candidats remplissant les conditions posées et la transmet au président du jury (voir l'article 4). Selon l'article 7, paragraphe 1, du Statut, les règles sur le recrutement et le jury s'appliquent en principe également au personnel supérieur nommé par le Conseil, en application de l'article 11 de la Convention sur le brevet européen, mais l'autorité investie du pouvoir de nomination peut aussi adopter une autre procédure de recrutement. Pour chaque concours, un jury ad hoc est désigné (voir l'article 7, paragraphe 2, du Statut).

5. Le problème de la représentation du personnel au sein de la Commission de recours du Conseil trouve sa solution dans l'article 37 c) du Statut -- selon les requérants -- et dans l'article 110 du Statut -- selon l'Organisation.

Ces dispositions sont apparemment contradictoires. En effet, l'article 37 c) pose le principe de la représentation au sein des commissions de recours, ce qui inclut nécessairement les deux commissions de recours prévues par le Statut, soit également la Commission de recours du Conseil. Au contraire, l'article 110 du Statut qui régit la composition des deux commissions de recours prévoit expressément le mode de représentation du personnel au sein de la Commission de recours du Président, alors que pour l'autre commission il est seulement indiqué qu'elle est désignée par le Conseil, sans allusion à une représentation du personnel, ce qui pourrait donner à penser que celle-ci n'est pas prévue pour cet organe.

Le Statut doit être interprété selon les principes généraux du droit en matière d'interprétation des lois.

a) L'interprétation littérale conduit à admettre une représentation du personnel. En effet, l'article 37 c) du Statut est applicable aux deux commissions de recours prévues par le Statut. L'article 110 du Statut ne déroge pas expressément aux termes de l'article 37 c). S'agissant d'une disposition ne régissant que deux commissions, ce serait un non-sens rédactionnel de prévoir une «règle générale» qui ne s'appliquerait qu'à une seule de ces commissions. En effet, si le législateur avait voulu ce résultat, il aurait pu et dû l'exprimer à l'article 37 du Statut.

b) Une interprétation *contra legem* supposerait que le législateur se soit mal exprimé, contrairement au sens qu'il voulait donner à la norme. Cela ne saurait se présumer.

L'Organisation ne fournit aucun élément qui démontrerait que, lors des travaux ayant précédé l'adoption de la norme, les personnes responsables aient envisagé d'exclure une représentation du personnel de la Commission de recours du Conseil.

La norme n'a pas non plus fait l'objet d'une application de longue durée, qui contribuerait à en fixer la portée, puisque la Commission de recours du Conseil n'a été instituée pour la première fois qu'au printemps 1996.

c) Après examen systématique du Statut, l'interprétation proposée par l'Organisation ne s'impose pas non plus.

A l'inverse de l'article 2 du Statut qui énumère les organes dont la composition et le rôle seront définis dans le Statut, l'article 37 n'apparaît pas être seulement un programme ou une énumération sans portée propre.

En effet, il a un contenu normatif, à savoir la représentation du personnel au sein des différents organes mentionnés.

Si l'on compare ensuite le pluriel utilisé à l'article 37 c) avec celui utilisé pour les autres organes, on relève que ces derniers comportent en effet deux ou plusieurs commissions, ce qu'on peut admettre notamment pour les commissions ad hoc. Dans la même optique, l'article 37 c) peut être compris comme s'appliquant aux deux commissions de recours.

Le contenu de l'article 110 du Statut comparé à celui de l'article 37 c) permet d'émettre des doutes, dès lors qu'il précise comment la Commission de recours du Président doit être composée -- de manière paritaire -- alors que, pour l'autre commission, il est seulement indiqué que ses membres sont désignés par le Conseil. Cette difficulté -- réelle -- ne permet toutefois pas de conclure que l'article 37 c) ne devrait pas s'appliquer dans ce dernier cas. En effet, les deux règles ne sont pas totalement incompatibles, même si leur conciliation appelle le comblement d'une lacune.

L'Organisation fait valoir qu'il serait contraire à son système que les décisions du Conseil puissent être soumises à une commission de recours comprenant des représentants du personnel, parce que le Conseil constitue le pouvoir suprême formé des délégués des Etats membres et parce que de nombreuses décisions du Conseil seraient de nature législative. Cette argumentation n'apparaît pas entièrement convaincante. En effet, les décisions du Conseil, de même que ses actes normatifs, peuvent être mis en cause par les fonctionnaires aux conditions fixées par le droit interne et le Statut du Tribunal. Par ailleurs, le Président de l'Office est, lui aussi, appelé à édicter des actes normatifs dans le cadre de ses compétences, à côté des décisions individuelles qu'il prend. Enfin, le contentieux concernant les fonctionnaires nommés par le Conseil ressortit dans une large mesure à ce Conseil. Or, selon l'article premier, paragraphe 4, du Statut, ces agents ont en principe les mêmes droits et devoirs que les autres fonctionnaires. Ils peuvent donc espérer que leurs litiges puissent le cas échéant être soumis à une commission de recours comprenant une représentation du personnel, comme c'est le cas pour les autres fonctionnaires. On relèvera, dans le sens de l'égalité entre les deux catégories de fonctionnaires, que le Tribunal a jugé que rien ne s'opposait à ce qu'un fonctionnaire nommé par le Conseil siège comme représentant du personnel au sein d'une commission de promotions pour des décisions relevant du Président de l'Office (voir le jugement 1147 précité, au considérant 5). Enfin, une représentation du personnel au sein de la Commission de recours du Conseil ne porte pas atteinte à l'autorité du Conseil, puisque cette commission a un rôle purement consultatif, la décision à prendre sur un recours appartenant de toute façon au Conseil. Une représentation du personnel permet d'exposer le point de vue du personnel sur les questions qui se posent dans un cas particulier.

d) Pour des motifs équivalents, l'on ne saurait retenir que le but de la norme exige de suivre l'interprétation proposée par l'Organisation. En effet, ce but découle du système choisi par le législateur. Les avantages invoqués en faveur d'une participation du personnel à la Commission de recours compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions du Président de l'Office peuvent l'être aussi en faveur d'une certaine participation de ce personnel à l'activité de la Commission de recours compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions du Conseil.

En définitive, aucune méthode d'interprétation ne permet de considérer que la règle de l'article 37 c) du Statut -- appliquée à la Commission de recours du Conseil -- serait erronée. La norme écrite doit dès lors être appliquée, en particulier par l'autorité qui l'a édictée, tant qu'elle n'a pas été abrogée ou modifiée, en application du principe du parallélisme des formes.

La requête doit en conséquence être admise. Comme le Statut n'indique pas de quelle manière la représentation du personnel doit être assurée, il appartiendra à l'Organisation de trouver une solution. Il serait prématuré de statuer sur ce point étant donné que les requérants se déclarent disposés à en conférer avec celle-ci.

Les conditions d'octroi d'une réparation morale ne sont pas remplies. La conclusion des requérants sur ce point doit être rejetée. En l'état, le prononcé d'une astreinte serait à tout le moins prématuré.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée et l'affaire est renvoyée devant l'Organisation afin que le Conseil d'administration statue conformément au considérant 5 d).

2. L'Organisation paiera aux requérants la somme globale de 2 000 euros à titre de dépens.

3. Toutes les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Ainsi jugé, le 17 novembre 1999, 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 3 février 2000.

**Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba**

Catherine Comtet