

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire POPINEAU (No 5)

Jugement No 1244

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la cinquième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Gérard Jean Paul Popineau le 16 mai 1992, la réponse de l'OEB en date du 24 août et la lettre du requérant en date du 20 septembre 1992 informant le greffier du Tribunal qu'il ne souhaitait pas répliquer;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 14(1), 24(2), 30, 34, 35(2), 93(2), 108(1) et (2) et 113(7) 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. Le requérant, ressortissant français né en 1949, est au service de l'Organisation européenne des brevets en qualité d'examineur de recherche à la Direction générale 1 (DG1) à La Haye.

Le 9 mars 1990, il a adressé au directeur principal du personnel de la DG1 une note, portant l'en-tête du Syndicat national (français) des chercheurs scientifiques, affilié à la Fédération de l'éducation nationale et dénommé SNCS-FEN. Il l'y informait de la création, pour le personnel de l'OEB, d'une section locale par le SNCS-FEN et lui demandait quelles étaient les facilités accordées par l'OEB pour l'exercice du droit d'association, telles que le droit de négociation et les décharges d'horaires.

Par lettre du 3 avril 1990, le directeur principal a donné l'ordre au requérant de cesser immédiatement les activités qu'il menait au nom du SNCS-FEN, de dissoudre la section locale et de confirmer dans un délai d'une semaine qu'il s'était conformé à cet ordre. Le directeur principal l'a accusé de manquer aux obligations incombant aux fonctionnaires de l'OEB en vertu de l'article 14 du Statut et de donner une interprétation erronée de l'article 30. Ces articles ont la teneur suivante :

Article 14

"1) Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation ... sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'Organisation."

Article 30

"Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens."

N'ayant pas reçu de réponse du requérant, le Vice-Président de la DG1 lui a écrit le 23 avril 1990 en le menaçant d'ouvrir une procédure disciplinaire conformément à "l'article 93, paragraphe 2, alinéas c) et suivants", et en lui donnant jusqu'au 4 mai pour fournir une réponse écrite.

Par lettre du 3 mai adressée au Vice-Président, le requérant a répondu que, comme l'article 30 n'interdit pas aux fonctionnaires de l'OEB d'adhérer à des organisations syndicales nationales, ils étaient libres de constituer une section locale d'une telle organisation; le but du SNCS-FEN était de défendre les intérêts professionnels de ses membres; considérer ce but comme étant contraire aux intérêts de l'Organisation au sens de l'article 14(1) du Statut

revenait à ne pas reconnaître la liberté syndicale.

Par lettre du 31 mai 1990, le Vice-Président a prié le requérant de lui confirmer qu'il avait obéi à l'ordre du 3 avril; sinon, l'OEB ouvrirait une procédure disciplinaire. C'est ce qu'elle a fait le 21 juin.

Dans sa réponse du 5 juillet, le requérant a refusé de suivre les instructions du 3 avril et a ajouté qu'une nouvelle Fédération européenne de la recherche, la FER, avait été créée le 4 juillet et comprenait les membres de l'ancienne section OEB du SNCS-FEN. Le Vice-Président lui a demandé copie du procès-verbal de la réunion du 4 juillet et des statuts de la FER. Dans une note du 18 juillet, le requérant a déclaré qu'il n'avait pas dissous la section locale du SNCS-FEN et a fondé son refus de le faire sur l'article 24(2) du Statut, qui se lit comme suit :

"2) ... Si celui-ci [son supérieur hiérarchique] confirme l'ordre par écrit, le fonctionnaire doit s'y conformer, à moins que son exécution ne soit contraire aux lois pénales en vigueur dans le pays dont il est ressortissant ..."

Selon lui, au regard de la loi française, il se serait rendu coupable de délit d'entrave à l'exercice du droit syndical s'il avait pris sur lui de dissoudre la section locale du SNCS-FEN.

Les statuts du SNCS-FEN ont été remis au Vice-Président le 31 août, et ceux de la FER le 12 septembre.

Le 24 septembre 1990, la Commission de discipline a soumis son avis motivé au Président de l'Office. Elle a recommandé d'adresser au requérant un avertissement écrit au sens de l'article 93(2) a) du Statut. Le Président a notifié sa décision au requérant par lettre du 23 octobre 1990 : il n'a fait aucune mention d'une mesure disciplinaire, mais a remarqué que la création de sections d'organisations syndicales nationales dans une organisation internationale comme l'OEB ne manquerait pas de conduire à une détérioration du climat de travail, que cette création était incompatible avec les dispositions du Statut, que toute activité menée au nom du SNCS-FEN ou de la nouvelle Fédération était interdite à l'intérieur de l'Organisation, et que les facilités demandées par le requérant dans sa lettre du 9 mars 1990 lui étaient refusées.

Le requérant a formé trois recours internes, à savoir :

- a) No 45/90, du 5 décembre 1990, contre la décision d'interdire la section locale du SNCS-FEN;
- b) No 46/90, également du 5 décembre 1990, contre l'interdiction de la Fédération européenne de la recherche;
- c) No 4/91, du 22 janvier 1991, contre le refus d'accorder des facilités pour l'exercice des activités syndicales.

Le 10 décembre 1991, la Commission de recours a présenté au Président de l'OEB les recommandations ci-après. Elles ont été prises à l'unanimité, à l'exception de celle sur le recours No 46/90, qui a été prise à la majorité, le président de la Commission ayant départagé les voix :

- 1) le recours No 45/90 était tardif et devait donc être rejeté pour irrecevabilité;
- 2) le recours No 46/90 devrait être accueilli en partie;
- 3) le recours No 4/91 devrait être rejeté, parce que dénué de fondement;
- 4) les autres conclusions devraient être rejetées pour le surplus.

En ce qui concerne le recours No 46/90, la Commission a résumé ainsi l'avis de la majorité :

"Article 30 [du Statut des fonctionnaires] - liberté syndicale

- a) le droit d'association mentionné à l'article 30 comprend le droit d'adhérer à un syndicat national;
- b) il n'est pas démontré que les objectifs du syndicat SNCS ou de la fédération FER étaient contraires aux intérêts de l'OEB;
- c) la liberté syndicale est un droit fondamental qui ne peut pas être restreint par une interdiction totale de toute activité syndicale à l'OEB;

d) le risque que des politiques syndicales nationales puissent être imposées à l'OEB ou que le personnel de l'OEB se divise en fonction de la nationalité paraît avoir été exagéré;

Article 14 [du Statut] - obligations générales

e) on ne peut pas reprocher au recourant d'avoir violé un principe général uniquement parce qu'il a enfreint une disposition statutaire;

f) le simple souci d'éviter un conflit éventuel avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14 ou un risque de conflit d'allégeances ne constitue pas une base suffisante pour imposer une interdiction totale de toute activité syndicale à l'OEB ou pour fonder une violation des obligations découlant de l'article 14."

Par lettre du 17 février 1992, un autre Vice-Président a fait connaître au requérant la décision du Président de rejeter les recours Nos 45/90 et 4/91, mais de rapporter la décision du 5 décembre 1990 interdisant la FER. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient, à propos du recours No 45/90, que la décision contestée était l'interdiction de la section locale du SNCS-FEN, en date du 23 octobre 1990, et que son recours, présenté le 5 décembre, était donc dans les délais. Il a refusé de se plier aux injonctions du 3 avril et du 31 mai 1990 parce qu'elles échappaient à la compétence de l'OEB. Le Syndicat est une organisation indépendante de sa personne, et sa dissolution ne pouvait résulter que d'une procédure régulière. Son refus de se conformer aux injonctions a fait l'objet d'une procédure disciplinaire, et la Commission de discipline a recommandé au Président de l'Office de lui adresser un avertissement écrit, ce qu'il s'est abstenu de faire. L'interdiction de la section locale du SNCS-FEN est illégale, parce qu'elle viole la convention (No 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de l'Organisation internationale du Travail.

En ce qui concerne son autre recours du 5 décembre 1990, No 46/90, la FER, dont l'interdiction a été rapportée, est statutairement constituée de sections locales de syndicats nationaux, dont l'une est la section OEB du SNCS-FEN. L'interdiction de cet élément constituant de la FER paralyse ses activités.

Son recours No 4/91 du 22 janvier 1991 contre le refus d'accorder au SNCS-FEN des facilités pour les délégués syndicaux a été rejeté comme dénué de fondement. Ce traitement est discriminatoire puisque l'association du personnel agréée par l'administration bénéficie de facilités. Il déplore le harcèlement dont les deux syndicats, le SNCS-FEN et la FER, et leurs membres font l'objet de la part de l'OEB.

Il demande :

- 1) une déclaration selon laquelle la levée de l'interdiction faite à la FER ne sera pas effective tant que l'interdiction frappant le SNCS-FEN, son membre constituant, ne sera pas rapportée;
- 2) une déclaration selon laquelle la section OEB du SNCS bénéficiera des mêmes facilités que n'importe quel autre syndicat du personnel, proportionnellement à sa représentativité et sans discrimination;
- 3) le remboursement, pour lui et son conseil, des frais de déplacement et de séjour à Munich où ils ont été convoqués par la Commission de recours, ainsi que le versement d'un florin symbolique à titre de tort moral;
- 4) l'octroi de 5.000 francs suisses à titre de dépens.

C. L'Organisation soutient que le recours interne No 45/90 était tardif.

Dans sa décision du 3 avril 1990, le directeur principal du personnel de la DG1 ordonnait très clairement au requérant de faire cesser immédiatement toute activité de la section locale du SNCS-FEN et de prendre les mesures nécessaires à sa dissolution. La Commission de recours a d'ailleurs relevé que l'allégation du requérant selon laquelle l'interdiction n'aurait été prononcée que le 23 octobre 1990 relevait de la "pure chicane".

A titre subsidiaire, l'OEB déclare que, bien que le requérant soit libre d'adhérer à un syndicat national, un fonctionnaire international est tenu de s'acquitter de ses obligations dans une stricte indépendance à l'égard des Etats membres ou de tout autre organisme public ou privé. La section locale du SNCS-FEN ne représentait que les chercheurs scientifiques de la catégorie A, alors que, aux termes de l'article 35(2) du Statut, toutes les catégories

doivent être représentées.

La cohésion du personnel, indispensable au succès de la mission de l'OEB, suppose un compromis délicat en raison des origines diverses de ses fonctionnaires. L'article 30 du Statut consacre la liberté d'association, mais mentionne les organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens parce que celles-ci répondent aux exigences propres de la fonction publique internationale.

Le recours No 4/91, tendant à l'octroi de facilités pour l'exercice d'activités syndicales dans la section locale du SNCS-FEN, était également tardif. De plus, il était accessoire du recours No 45/90 et, dès lors que la décision du 3 avril 1990 interdisant la section locale du SNCS-FEN est définitive, sans objet.

Enfin, le requérant n'a apporté aucune preuve d'un dommage moral.

CONSIDERE :

Recours Nos 45/90 et 4/91

1. Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal,

"Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel."

Selon la jurisprudence, cela signifie qu'un requérant ne doit pas seulement avoir épuisé tous les moyens de recours internes dont il dispose dans son organisation, mais qu'il doit encore s'être dûment conformé aux règles de cette procédure. Ainsi, si le recours interne était irrecevable en vertu de ces règles, la requête adressée au Tribunal de céans sera également irrecevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, précité.

2. Comme exposé ci-dessus, sous A, le requérant a introduit auprès de la Commission de recours de l'OEB trois recours, Nos 45/90, 46/90 et 4/91, contre une décision composite que le Président de l'Office européen des brevets lui avait notifiée par lettre du 23 octobre 1990.

3. L'Organisation soutient que les recours Nos 45/90 et 4/91 n'étaient pas recevables, et le requérant qu'ils l'étaient.

La décision de l'OEB d'interdire la section locale du SNCS-FEN a été prise le 3 avril 1990 et notifiée au requérant le 17 avril. Elle a été confirmée le 23 avril et le 31 mai, et la lettre du Président du 23 octobre n'a fait que la réaffirmer.

Le requérant prétend que la lettre du 3 avril n'interdisait pas expressément les activités du SNCS-FEN à l'OEB. Il fait erreur. Le libellé de la lettre ne laisse aucun doute sur la teneur de la décision. En particulier, le dernier paragraphe se lit comme suit :

"Je vous enjoins par conséquent de cesser immédiatement toute activité de ce syndicat [c'est-à-dire le SNCS-FEN] à l'Office et de faire en sorte que la section que vous représentez à l'Office soit dissoute. J'attends que vous m'informiez dans le délai d'une semaine de cette dissolution."

Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement No 532 (affaire Devisme), au considérant 3, il faut entendre par décision "un acte qui, émanant d'un agent de l'organisation, a un effet juridique". La lettre du 3 avril 1990, qui a été signée par un directeur principal de l'Office, a eu pour effet juridique d'interdire les activités de la section locale du SNCS-FEN.

4. L'article 108 du Statut dispose, au paragraphe 1, que "le recours interne est introduit par une demande adressée à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui a pris la décision contestée" et, au paragraphe 2, que "le recours interne doit être introduit au plus tard dans un délai de trois mois". Etant donné que, comme il est exposé au point 3 ci-dessus, le requérant a reçu notification de la décision du 3 avril 1990 le 17 avril, il avait jusqu'au 17 juillet pour introduire son recours. Or, c'est seulement le 5 décembre 1990 qu'il a formé le recours No 45/90; le recours était donc tardif. En conséquence, dans la mesure où la présente requête porte sur l'objet de ce recours, à savoir l'interdiction de la section locale du SNCS-FEN, les moyens de recours internes n'ont pas été épuisés et la requête est irrecevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

5. C'est le 22 janvier 1991 que le requérant a introduit le recours No 4/91 contre la décision du Président du 23 octobre 1990 de lui refuser les facilités qu'il avait demandées pour la section locale du SNCS-FEN.

L'octroi de facilités à cette section locale dépend d'une décision l'autorisant à exercer des activités à l'intérieur de l'Organisation. Etant donné que, pour les raisons indiquées au considérant 4 ci-dessus, tout recours contre l'interdiction de la section locale du SNCS-FEN est irrecevable, l'interdiction ne peut être contestée, et la demande visant l'octroi de facilités pour la section locale doit également être rejetée.

Recours No 46/90

6. La décision du Président du 23 octobre 1990 a interdit que des activités soient menées au nom de la Fédération européenne de la recherche, connue sous le sigle FER. Dans le recours No 46/90, qu'il a introduit également le 5 décembre 1990, le requérant a demandé que cette décision soit révoquée. Sur recommandation de la majorité de la Commission de recours, le Président a décidé le 17 février 1992 de rapporter sa décision du 23 octobre, et le requérant a ainsi obtenu satisfaction.

7. Dans la présente requête, toutefois, il demande au Tribunal de déclarer que la levée de l'interdiction faite à la FER d'exercer ses activités ne sera pas effective tant que l'un de ses membres constituants continuera de faire l'objet d'une interdiction.

Cela revient à demander au Tribunal de réexaminer la décision du 3 avril 1990, qui a fait l'objet du recours No 45/90. Comme ce recours était irrecevable pour les raisons indiquées au considérant 4 ci-dessus, la décision n'est pas contestable. La demande doit donc être rejetée.

Les autres demandes du requérant

8. Le requérant demande le remboursement des frais de déplacement que lui-même et son conseil ont encourus aux fins d'assister à la réunion de la Commission de recours, qui a eu lieu au siège de l'OEB à Munich. Il demande également le versement d'un florin symbolique à titre de réparation du tort moral et de dépens.

9. Il n'y a pas de raison d'ordonner le remboursement des frais de déplacement.

L'article 113(7) du Statut des fonctionnaires de l'OEB se lit comme suit :

"A moins qu'il n'en soit décidé autrement par l'autorité investie du pouvoir de nomination sur recommandation de la commission de recours, les frais engagés au cours de la procédure à l'initiative de l'intéressé, et notamment les honoraires dus à un défenseur n'appartenant pas à l'Organisation, restent à sa charge."

La version anglaise de cette disposition est semblable à la version française. Toutefois, la version allemande en diffère quelque peu : elle prévoit que le recourant doit normalement supporter les frais de son recours lorsque celui-ci est rejeté, mais ne dit rien au sujet des recours acceptés, comme cela a été le cas du recours No 46/90 du requérant.

Dans le jugement No 853 (affaire Benze No 6) concernant une affaire dans laquelle les trois versions des dispositions du Statut des fonctionnaires de l'OEB ne concordaient pas, le Tribunal a statué comme suit, au considérant 5 :

"En vertu des règles générales d'interprétation, les termes utilisés sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques; toutefois, il y a lieu, lorsque la comparaison des textes fait apparaître une divergence, d'adopter le sens qui, compte tenu de l'objet et du but de la disposition en cause, concilie le mieux ces textes."

En l'espèce, le Tribunal considère que les versions anglaise et française doivent prévaloir sur la version allemande, parce qu'il n'est pas raisonnable de ne traiter du remboursement des frais, comme le fait la version allemande, que lorsque le recours est rejeté. L'article 113(7) doit être compris comme prévoyant que tous les frais sont en principe à la charge du recourant, sauf lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination, sur recommandation de la Commission de recours, en décide autrement. Comme le Président de l'Office n'en a pas décidé ainsi dans la présente affaire, l'exception n'est pas applicable, et la demande du requérant doit également être rejetée.

10. Les conclusions du requérant devant être rejetées, il n'a droit à aucune réparation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

(Signé)

José Maria Ruda

P. Pescatore

Michel Gentot

A.B. Gardner