

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaires FRANKS (No 2) et VOLLERING (No 2)

Jugement No 1333

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Nigel Malcolm Franks le 2 avril 1993, la réponse de l'OEB du 14 juin, la réplique du requérant du 15 septembre et la lettre de l'Organisation en date du 29 septembre 1993 informant le greffier du Tribunal qu'elle renonçait à déposer un mémoire en duplique;

Vu la deuxième requête également dirigée contre l'OEB, formée par M. Johannus Petrus Geertruda Vollering le 12 mars 1993 et régularisée le 1er avril, la réponse de l'OEB du 14 juin, la réplique du requérant du 15 septembre et la lettre de l'OEB du 29 septembre 1993 informant le greffier qu'elle renonçait à déposer un mémoire en duplique;

Vu que les requêtes soulèvent les mêmes questions et devraient donc être jointes pour faire l'objet d'un seul et même jugement;

Vu la demande d'intervention formulée, le 23 septembre 1993, par M. Steven Derek Cook dans la requête de M. Vollering, ainsi que les observations présentées par l'Organisation le 4 novembre 1993 à ce sujet;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 17, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal et les articles 56(4), 64(2), 65, 67 et 108 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. Les requérants travaillent au service de l'OEB en qualité d'examineurs de brevets à la Direction générale 1 (DG1) à La Haye. Ils ont chacun trois enfants à charge et bénéficient d'allocations pour charges de famille en vertu des dispositions de l'article 67 du Statut des fonctionnaires. Le 11 décembre 1991, ils ont pris part à une grève du personnel de l'OEB. En recevant des bulletins de paie supplémentaires pour février 1992, ils ont constaté que l'administration avait, de ce fait, déduit un trentième du montant total de leur traitement mensuel, c'est-à-dire du traitement de base et des allocations.

Par lettres du 3 mars, ils ont demandé au Président de l'Office le remboursement des montants déduits de leurs allocations pour charges de famille ou, en cas de refus, de considérer leurs lettres comme des recours internes au sens de l'article 108 du Statut des fonctionnaires. Par lettre du 29 juin 1992, le directeur de la politique du personnel a informé M. Vollering que le Président avait soumis son cas, parmi d'autres - notamment celui de M. Franks - à la Commission de recours en tant qu'"appel collectif". Dans son rapport du 2 novembre, la commission a recommandé à l'unanimité d'accepter le recours, mais, par lettre du 5 janvier 1993, qui constitue la décision attaquée, le Président l'a rejeté.

B. Les requérants soutiennent que les déductions ont été opérées en violation du Statut des fonctionnaires ainsi que des principes généraux du droit et équivalent à une sanction disciplinaire déguisée. Ils invoquent les moyens principaux suivants.

Se fondant sur le fait que les principes généraux de la fonction publique internationale l'emportent sur les dispositions du Statut des fonctionnaires, ils invoquent en premier lieu l'obligation de l'Organisation de s'intéresser au sort de ses fonctionnaires et des personnes à leur charge. Bien que le droit de grève du personnel soit, selon eux, "équilibré" par le droit de l'administration de déduire le salaire de base correspondant à chaque jour de grève, cet

équilibre est rompu lorsque la déduction porte également sur les allocations.

En second lieu, ils allèguent une violation du droit "fondamental" d'accès à la sécurité sociale, tel que consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la convention (n 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de l'Organisation internationale du Travail. Conformément aux dispositions de l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires, qui interdit le cumul d'allocations de même nature, l'OEB reconnaît que les allocations ne sont pas des montants payés en proportion de services rendus. Si c'était le cas, une telle disposition n'aurait pas lieu d'être. Comme les allocations versées par l'OEB sont comparables à celles octroyées par les Etats membres, l'Organisation ne peut en suspendre le paiement si un membre du personnel se met en grève, privant ainsi sa famille de la protection sociale que l'OEB doit à ses fonctionnaires de la même façon qu'un Etat doit protection à ses ressortissants.

Le troisième moyen vise la violation du principe de l'égalité de traitement. Depuis 1978, l'OEB impute sur les allocations familiales tous les montants que les fonctionnaires et leurs conjoints ont reçus du gouvernement néerlandais à titre d'allocations pour enfants (kinderbijslag). Il s'ensuit que les requérants, dont les épouses ne reçoivent pas d'allocations pour enfants de la part du gouvernement néerlandais, sont désavantagés par rapport aux fonctionnaires dont les épouses reçoivent de telles allocations, car celles-ci ne sont pas touchées en cas de grève à l'OEB. Parmi les autres exemples de traitement discriminatoire qu'ils citent, figurent des cas où les deux parents sont employés par l'OEB : si celui qui bénéficie des allocations familiales ne participe pas à la grève, l'OEB les lui paiera quelle que soit l'attitude de l'autre.

Le dernier moyen concerne l'interprétation de l'article 65(1) b) et c), de la teneur suivante :

"b) Lorsque la rémunération n'est pas due entièrement, elle est fractionnée en trentièmes...

c) Lorsque le droit aux allocations et indemnités prévues à l'article 67 prend naissance après la date d'entrée en fonctions du fonctionnaire, celui-ci en bénéficie à compter du premier jour du mois au cours duquel ce droit a pris naissance. Lorsque le droit à ces allocations et indemnités prend fin, le fonctionnaire en bénéficie jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel ce droit prend fin."

En l'absence de dispositions particulières sur les grèves, la règle applicable est l'article 65(1) c), qui prévoit que les allocations sont payées jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel ce droit prend fin. Comme l'article 64(2) prévoit que "[c]ette rémunération comprend un traitement de base et, le cas échéant, des allocations et des indemnités", le terme "le cas échéant" permet à l'OEB d'exclure les allocations du champ d'application de l'article 65(1) b). Il s'ensuit que toute déduction sur les allocations constitue une sanction disciplinaire déguisée.

Les conclusions des requérants tendent à ce que le Tribunal annule les décisions attaquées; ordonne le remboursement du montant de toutes déductions opérées sur les allocations pour fait de grève, majoré d'intérêts au taux de 10 pour cent l'an; et accorde à chacun d'eux des dommages-intérêts pour tort moral à hauteur de 7 000 florins, plus 303 florins pour chacun de leurs enfants. M. Vollerling demande également une indemnité de 20 000 florins à titre de dépens.

C. Dans ses réponses aux requérants, l'OEB allègue que, à la lumière de la jurisprudence, les moyens des requérants ne peuvent qu'être rejetés. Dans le jugement 566 (affaires Berte et Beslier), le Tribunal a estimé que l'article 65 est applicable "quelle que soit la cause de l'absence" du fonctionnaire, dès lors qu'il ne prévoit pas d'exception à son champ d'application. Le jugement 1041 (affaire Lammineur), qui a traité des déductions sur des allocations pour fait de grève, considère que le mot "rémunération" figurant à l'article 65(1) b) comprend "à la fois le traitement de base et les allocations et indemnités" et que "rien ne permet dans ces cas particuliers de conclure que les allocations et indemnités échappent à la règle générale des trentièmes applicable, en vertu de l'alinéa b), à la 'rémunération sans distinction aucune'", étant donné que l'article 65(1) c) "a uniquement pour objet de traiter du bénéfice du droit aux allocations et indemnités, lorsque ce droit prend fin ... et lorsqu'il 'prend naissance après la date d'entrée en fonctions du fonctionnaire'".

Etant donné qu'il n'existe pas de disposition particulière régissant les grèves, c'est la règle générale sur les déductions en cas d'absence qui est applicable. Comme cette règle s'applique au traitement de base et aux allocations, il n'est pas question de sanction disciplinaire, et la déduction n'est pas importante au point de rompre l'équilibre entre les droits et obligations réciproques de l'OEB et des fonctionnaires à son service. Le fait de supposer que le Tribunal a omis de tenir compte des principes généraux du droit lorsqu'il a rendu le jugement 1041

revient à plaider une erreur de droit.

Il est à présumer que le Tribunal a tenu compte de tous les droits fondamentaux, tels que l'égalité de traitement, qui sont consacrés dans les instruments garantissant les droits de l'homme sur lesquels les requérants s'appuient. En tout état de cause, l'OEB n'est pas liée par de tels instruments.

Les bénéficiaires d'une allocation pour enfants de l'Etat néerlandais et les fonctionnaires qui ont droit à une allocation familiale de l'OEB ne sont pas dans la même position en fait et en droit. Comme les épouses des requérants ne sont pas des fonctionnaires permanents de l'OEB, leurs arguments soulèvent des questions "théoriques" qui débordent du cadre des requêtes.

L'interprétation par l'OEB de l'article 65(1) b) et c) est celle qui figure dans le jugement 1041 : l'article 65(1) c) couvre le cas spécial et ne peut passer outre la règle générale établie à l'article 65(1) b). L'article 64(2) ne présente aucune ambiguïté lorsqu'il définit la "rémunération" comme incluant les allocations et indemnités chaque fois qu'un fonctionnaire y a droit, "le cas échéant".

D. Dans leurs répliques, les requérants maintiennent leurs moyens précédents. Selon eux, le jugement 1041 était erroné parce que le Tribunal ne disposait pas de toutes les pièces pertinentes. Le caractère discriminatoire des déductions est particulièrement évident dans le cas d'une grève de longue durée : si une grève se prolonge pendant un mois entier, les familles qui comptent sur l'OEB pour assurer leur protection sociale ne recevraient aucune prestation, quelle qu'elle soit - pas plus, d'ailleurs, que le traitement. Les requérants allèguent également une violation du principe selon lequel le niveau du traitement et des allocations devrait être tel qu'il attire les fonctionnaires les mieux qualifiés, puisque l'OEB offre dans la pratique des conditions moins favorables que celles offertes dans les Etats membres de l'Organisation. La protection des droits fondamentaux évoquée dans les instruments garantissant les droits de l'homme ne fait-elle pas partie des principes généraux de droit qui régissent la fonction publique internationale ?

CONSIDERE :

1. Le 11 décembre 1991, les requérants ont participé à une journée de grève du personnel de l'OEB à La Haye. Des bulletins de paie supplémentaires pour février 1992 montraient que l'OEB avait opéré des déductions sur leur traitement pour cette journée, à raison d'un trentième des taux mensuels applicables, et qu'elle les avait fait porter sur tous les éléments de la rémunération, y compris les allocations auxquelles le Statut des fonctionnaires leur donnait droit. Ils ont alors introduit un recours au motif que l'OEB n'aurait dû opérer de déductions que sur leur traitement de base, et non sur le total de la rémunération, y compris les allocations.

2. Leur recours collectif a été soumis à la Commission de recours interne, qui a présenté son rapport le 2 novembre 1992. La commission s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur leur premier moyen, c'est-à-dire l'invitation à "ne pas tenir compte du jugement 1041 du Tribunal de l'OIT", au motif qu'il était fondé sur "une erreur de droit". Quant au second moyen, c'est-à-dire l'invitation à "se prononcer sur la nature des allocations", elle a recommandé à l'unanimité d'accepter le recours et de rembourser les montants déduits. Selon la commission, la cessation du paiement des allocations familiales romprait l'équilibre entre le droit de grève du personnel, d'une part, et le droit de l'employeur de déduire le montant du traitement correspondant à chaque jour de grève, d'autre part, et "équivaldrait à une sanction injustifiée en cas d'exercice légal d'un droit fondamental". Toutefois, dans une lettre du 5 janvier 1993 adressée à M. Vollering, le Président de l'OEB a déclaré rejeter le recours "au vu de la jurisprudence claire en la matière". Telle est la décision attaquée par les requérants.

3. La seule question de fond qui se pose en l'occurrence est de savoir si l'Organisation a eu raison de déduire un montant correspondant aux allocations des requérants du fait de leur participation à la grève du 11 décembre 1991. C'est là la même question que le Tribunal a tranchée dans le jugement 1041 (affaire Lammineur) du 26 juin 1990. Dans le considérant 3 de ce jugement, le Tribunal s'est livré à une analyse détaillée des articles applicables du Statut des fonctionnaires - articles 56(4) et 65(1) b) et c) -, a rejeté l'interprétation qu'en avait donnée le requérant et, par conséquent, sa requête comme dénuée de fondement, pour les raisons indiquées au considérant 4. Les moyens avancés par les requérants dans la présente affaire sont essentiellement les mêmes et échouent pour les mêmes raisons qu'il n'est pas nécessaire de répéter.

4. Les requérants allèguent en outre une violation des droits fondamentaux et des principes généraux de droit qui, selon eux, constitue une sanction disciplinaire déguisée puisque "l'administration n'a pas le droit de prendre des

mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans le Statut des fonctionnaires".

5. Ce moyen n'est pas fondé non plus. Premièrement, pour les raisons déjà indiquées dans le jugement 1041, la retenue opérée sur les allocations des requérants est légale aux termes du Statut des fonctionnaires, et l'adoption par l'Organisation d'une mesure autorisée par le Statut ne saurait dans les circonstances de l'espèce constituer un acte illégal. Deuxièmement, les requérants se trompent en voyant dans la retenue opérée sur leurs allocations une violation des droits fondamentaux et des principes généraux de droit. Le droit que le Tribunal applique lorsqu'il statue sur les requêtes qui lui sont adressées n'inclut pas seulement les textes en vigueur au sein de l'organisation défenderesse, mais également les principes généraux de droit et les droits fondamentaux de l'homme. La décision contenue dans le jugement 1041, selon laquelle l'Organisation avait agi conformément au droit en opérant des retenues sur les allocations à la suite d'une grève, impliquait que, ce faisant, elle n'avait contrevenu à aucun principe général de droit ni violé un droit fondamental de l'homme. Le moyen avancé par les requérants échoue de nouveau.

6. Parmi les principes dont les requérants allèguent la violation par l'OEB figure celui de l'égalité de traitement. Bien que les constatations faites au considérant 5 ci-dessus soient valables pour ce principe comme pour tous les principes généraux de droit, les requérants s'attachent longuement à la question de l'égalité; c'est pourquoi le Tribunal l'examinera d'une manière assez approfondie.

7. Les requérants allèguent quatre violations de ce principe. La première découle du paiement par les Pays-Bas, à certains fonctionnaires de l'OEB ou à leurs conjoints, d'une allocation pour enfants connue sous le nom de *kinderbijslag*. Ils relèvent que l'OEB considère l'allocation néerlandaise pour enfants comme étant "de même nature" que celle qu'elle verse pour charges de famille; en conséquence, elle applique la règle contre le cumul des prestations contenue à l'article 67(2) du Statut des fonctionnaires. Les requérants et leurs conjoints ne reçoivent pas l'allocation néerlandaise et se trouvent donc dans une situation moins bonne que leurs collègues et leurs conjoints qui en bénéficient : en effet, en cas de grève, les premiers supportent une retenue sur l'allocation versée par l'OEB, alors que les seconds conservent pleinement leur droit à l'allocation néerlandaise. Ils en concluent que les familles des fonctionnaires de l'OEB ne sont pas traitées sur un pied d'égalité.

8. L'Organisation répond que, bien que l'allocation néerlandaise pour enfants et l'allocation pour charges de famille versée par l'OEB soient "de même nature", cela "n'a rien à voir" avec la question à trancher. Selon elle, l'allocation néerlandaise fait "partie intégrante de la législation nationale aux Pays-Bas", alors qu'en l'occurrence il s'agit de l'application des dispositions spéciales régissant les fonctionnaires de l'Office européen des brevets, telles qu'elles figurent dans le Statut des fonctionnaires.

9. La position de l'OEB est correcte. Ses fonctionnaires qui reçoivent l'allocation néerlandaise pour enfants ne se trouvent pas dans la même situation juridique que ceux qui bénéficient de l'allocation pour charges de famille de l'OEB, la source de la prestation n'étant pas la même. Etant donné que le principe de l'égalité de traitement ne s'applique que lorsque les fonctionnaires se trouvent dans la même situation juridique, il n'y a pas en l'espèce de violation dudit principe.

10. Deuxièmement, les requérants soulèvent "le cas de l'inégalité de traitement qui résulte de la situation dans laquelle le mari et la femme sont tous deux fonctionnaires de l'OEB". Comme leurs femmes ne sont pas employées par l'Organisation, le Tribunal estime que leur propre situation n'est pas comparable à celle qu'ils exposent et que, partant, le principe de l'égalité de traitement n'est pas applicable.

11. Troisièmement, les requérants allèguent que, en cas de grève, il peut y avoir une autre forme de discrimination entre les fonctionnaires travaillant à temps plein, comme eux-mêmes, et les fonctionnaires travaillant à temps partiel qui continuent à bénéficier pleinement de toutes allocations auxquelles ils ont droit. Comme l'Organisation l'indique dans sa réponse, si un fonctionnaire travaillant à temps partiel "décide de participer à une grève, il est bien sûr traité de la même façon que ses collègues qui travaillent à temps plein, et une retenue d'un trentième sur toutes ses allocations sera opérée pour chaque jour de grève". Il n'y a donc pas violation du principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires à temps plein et les fonctionnaires à temps partiel.

12. Quatrièmement, les requérants allèguent une violation du principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne le paiement de l'indemnité d'éducation. Toutefois, l'OEB n'a opéré aucune déduction sur le traitement des requérants au titre de l'indemnité d'éducation. Le moyen échoue, faute d'intérêt à agir.

13. M. Cook a demandé à intervenir conformément à l'article 17, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal, au motif que ses droits seront affectés par le jugement du Tribunal. Dans la mesure où il demande l'"annulation" du jugement 1041 et la reprise de la procédure de recours interne, ses demandes vont au-delà de celles de M. Vollering et sont, par conséquent, irrecevables. Dans la mesure où elles concordent avec celles de M. Vollering, son intervention est recevable, mais elle est rejetée pour les motifs exposés ci-dessus.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et la demande d'intervention dans la requête de M. Vollering sont rejetées.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, 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 31 janvier 1994.

(Signé)

José Maria Ruda
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner