

QUARANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaires ELSEN et ELSEN-DROUOT

Jugement No 368

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets, formées par la dame Elsen-Drouot, Marie-Christine, le 23 janvier 1978, et par le sieur Elsen, Daniel Berthe Alphonse, le 30 janvier 1978, la réponse unique de l'Organisation, en date du 5 mars 1978, les répliques des requérants, en date du 31 mai 1978, et la communication du 3 août 1978 de l'Organisation indiquant qu'elle renonçait à dupliquer;

Considérant que les deux requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'Accord d'incorporation de l'Institut international des brevets (IIB) dans l'Office européen des brevets (OEB), secrétariat de l'Organisation européenne des brevets, en particulier les articles 4, 9.2, 10 et 11.2, le Statut du personnel de l'ex-IIB, en particulier les articles 40, 41, 42, 51 et 52, et les anciens articles 53 et 54 avant qu'ils ne soient supprimés, et le Statut du personnel de l'OEB, en particulier les articles 72.1, 72.4, 72.7 et 82.1;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. La dame Elsen-Drouot est entrée au service de l'IIB le 1er août 1971; le 12 juillet 1973, elle a épousé le sieur Elsen, fonctionnaire de l'IIB, et, à partir de cette date, a reçu en vertu de l'article 41 du Statut de l'IIB une allocation de foyer égale à 6 pour cent de son traitement de base. A la suite de la naissance de ses enfants, la requérante a perçu une allocation pour enfants à charge en vertu de l'article 42 du Statut de l'IIB s'élevant, après le dernier réajustement de barème, à 2.788 florins par an et par enfant. N'ayant, par son mariage, pas cessé de remplir les conditions d'attribution de l'indemnité de dépaysement définies dans les articles 51 et 52 du Statut de l'IIB, elle a continué à percevoir celle-ci, soit 18 pour cent du montant total du traitement de base ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfants à charge. Le sieur Elsen, pour sa part, est entré au service de l'IIB le 1er janvier 1973; n'ayant pas, par son mariage, cessé de remplir les conditions d'attribution de l'indemnité de dépaysement définies dans les articles 51 et 52 du Statut de l'IIB, il a continué à percevoir celle-ci, soit 18 pour cent du montant total de son traitement de base.

B. Par une "communication personnelle", datée du 2 novembre 1977 et distribuée le 5 du même mois, le Directeur général de l'IIB a informé les requérants de la signature, le 19 octobre 1977, par le Président du Conseil d'administration et le Directeur général de l'IIB d'une part, par le Président de l'Organisation européenne des brevets d'autre part, de l'Accord d'incorporation de l'IIB dans l'Office européen des brevets (OEB) et de son entrée en vigueur le 1er janvier 1978. L'Accord d'incorporation prévoit dans son article 4 qu'à dater de son entrée en vigueur les fonctionnaires de l'IIB deviendront fonctionnaires de l'OEB et qu'à compter de cette date ils seront soumis au statut, au règlement de pensions et à toute autre disposition applicable aux fonctionnaires de l'Office.

C. "Or - déclarent les requérants dans leur exposé des faits -, en ce qui concerne l'indemnité d'expatriation, si ni l'accord de transfert (art. 10), ni le Statut de l'OEB (art. 72, paragr. 1) n'en modifient les conditions d'attribution, l'article 72, paragraphe 7, du Statut OEB fixe le taux, dans le cas de deux conjoints tous deux fonctionnaires de l'Office, à 16 pour cent du traitement de base pour chacun." La dame Elsen-Drouot précise que, par ailleurs, il est prévu au paragraphe 4 de l'article 72 du Statut de l'OEB, pour les fonctionnaires ayant droit à l'allocation de foyer, que le taux de l'indemnité d'expatriation est de 20 pour cent du traitement de base.

D. Par des lettres du 2 décembre 1977 adressées au Président du Conseil d'administration de l'IIB, les requérants ont introduit des recours internes contre la décision du Conseil d'administration de l'IIB par laquelle il a accepté l'Accord d'incorporation de l'IIB à l'OEB, en demandant le maintien à leur profit "des dispositions du statut ou des textes réglementaires actuels plus favorables que ceux prévus par les textes adoptés par le Conseil d'administration

de l'IIB et destinés à les remplacer, en particulier en ce qui concerne les conditions d'octroi et le montant de l'indemnité d'expatriation". Par des lettres en date du 14 décembre 1977, le Directeur général de l'IIB a fait savoir aux requérants qu'il serait en l'occurrence inopérant de saisir la Commission de recours et que leurs recours internes avaient été rejetés par décision du Conseil d'administration en date du 9 décembre 1977. C'est ce sur quoi le sieur Elsen et la dame Elsen-Drouot se sont pourvus devant le Tribunal de céans.

E. Dans leurs requêtes, les intéressés constatent que l'acceptation par le Conseil d'administration de l'IIB de l'Accord d'incorporation a pour eux les conséquences suivantes : une réduction de 18 pour cent à 16 pour cent du taux de l'indemnité d'expatriation à laquelle ils peuvent prétendre; une réduction de 18 pour cent à 16 pour cent du taux de l'indemnité d'expatriation à laquelle ils peuvent prétendre; une réduction de 18 pour cent à 16 pour cent du taux de l'indemnité d'expatriation allouée au conjoint; la disparition de la base de calcul de cette indemnité - en ce qui concerne la dame Elsen-Drouot - de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfants à charge. Les requérants relèvent en outre que l'acceptation de l'Accord d'incorporation a eu pour résultat l'introduction d'une discrimination à l'encontre des fonctionnaires mariés travaillant dans la même organisation "puisque le Statut de l'Office fixe, par ailleurs, à 20 pour cent du traitement de base l'indemnité versée aux fonctionnaires ayant droit à l'allocation de foyer (art. 72, point 4)", discrimination qui, ajoutent-ils, avait été éliminée du Statut du personnel de l'ex-IIB par la suppression des anciens articles 53 et 54.

F. Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal : a) d'annuler la décision de la défenderesse du 9 décembre 1977 en tant qu'elle rend applicables aux requérants les dispositions du Statut des fonctionnaires de l'Office relatives à la détermination de l'indemnité d'expatriation; b) d'annuler cette même décision du 9 décembre 1977 en tant qu'elle constitue un refus d'assurer aux requérants le maintien des dispositions du Statut du personnel de l'IIB relatives à la détermination de l'indemnité de dépaysement.

G. Dans ses observations, se référant à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'organisation défenderesse relève que les requérants ne font valoir l'inobservation ni de leur contrat d'engagement, ni des dispositions de leur statut, mais que les conclusions de leurs requêtes tendent à l'annulation, fût-elle partielle, d'une décision prise par l'organe suprême d'une organisation internationale autorisant la signature d'un accord international ayant pour objet l'absorption d'une organisation par une autre. L'Organisation avance ensuite que les dispositions de l'Accord d'incorporation mises en cause par les requérants ne sont pas assimilables en droit à une modification du Statut du personnel qui interviendrait au cours de la vie d'une organisation internationale et que, dès lors, les conclusions des requérants demandant au Tribunal d'annuler la décision portant approbation dudit accord ou de déclarer sans effet ou non opposables les dispositions essentielles de l'accord tendent à provoquer une ingérence du Tribunal dans les compétences politiques des Etats concernés et des organisations internationales constituées par eux, qui se situerait en dehors des limites de la compétence reconnue au Tribunal. L'Organisation fait valoir encore que, dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une modification du Statut du personnel, mais que l'objet de l'accord en cause consiste à déterminer les droits des agents dans le cadre du statut du personnel d'une nouvelle organisation; il paraîtrait inconcevable, déclare la défenderesse, que le Tribunal se substitue à l'Organisation européenne des brevets pour imposer à celle-ci l'application d'un statut ou de conditions d'emploi que ses organes directeurs n'ont arrêtés à aucun moment. L'Organisation demande donc au Tribunal de se déclarer incompétent pour statuer sur les conclusions des requérants. Relevant ensuite que la décision du 9 décembre 1977 du Conseil d'administration de l'IIB, attaquée par les requérants, ne consiste que dans le rejet des recours internes introduits par eux contre la décision du 29 septembre 1977 du même Conseil d'administration autorisant la signature de l'Accord d'incorporation de l'IIB à l'OEB, l'organisation défenderesse fait valoir qu'une décision de cette nature n'est pas assimilable à une décision collective ou individuelle prise en application du statut du personnel, "qui seule peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal". L'Organisation estime donc que les requêtes sont irrecevables. Sur le fond, et à titre subsidiaire, l'organisation défenderesse déclare que l'application aux requérants du nouveau mode de calcul de l'indemnité d'expatriation ne saurait être considérée comme bouleversant les conditions de leur engagement, mais qu'elle constitue au contraire une simple adaptation de leur situation au nouveau cadre réglementaire posé par le Statut du personnel de l'OEB, statut auquel les requérants sont obligatoirement soumis à la suite de leur transfert à l'Office. Se tournant enfin vers le fait invoqué par les requérants qu'une discrimination à l'encontre des fonctionnaires mariés aurait été introduite à la suite de l'Accord d'incorporation, l'organisation défenderesse relève que le principe d'égalité exige seulement que les fonctionnaires se trouvant dans une même situation soient traités de la même façon; or, ajoute-t-elle, les requérants, conjoints, travaillant tous deux dans la même organisation, se trouvent dans une situation particulière et ne sont donc pas fondés à se plaindre d'un traitement différent par rapport à d'autres fonctionnaires qui, se trouvant dans une situation distincte, sont soumis à d'autres dispositions statutaires.

H. Dans ses conclusions, l'organisation défenderesse demande à ce qu'il plaise au Tribunal : a) de se déclarer incompétent pour statuer quand au fond; b) de déclarer irrecevables les requêtes; c) subsidiairement, de déclarer les requêtes non fondées; et, en conséquence, de rejeter les requêtes.

CONSIDERE :

Sur la procédure :

1. La requérante est entrée le 1er août 1971 au service de l'Institut international des brevets (IIB), et le requérant le 1er janvier 1973. C'est cependant avec raison qu'ils ont dirigé leurs requêtes, datées respectivement du 23 et du 30 janvier 1978, contre l'Organisation européenne des brevets (OEB).

En vertu d'un accord signé le 19 octobre 1977, l'IIB a été incorporé à l'Office européen des brevets, qui fonctionne comme secrétariat de l'OEB, avec effet au 1er janvier 1978. A partir de ce jour, l'OEB a repris l'actif et le passif de l'IIB; notamment, elle s'est substituée à lui dans les litiges qui l'opposaient à ses agents. Dès lors, l'OEB est seule partie défenderesse, à l'exclusion de l'IIB, dans les procédures en cours devant le Tribunal, dont elle a reconnu la compétence avec l'assentiment du Conseil d'administration du BIT.

2. L'Organisation soutient que, si le Tribunal a refusé de connaître de conclusions tendant à l'annulation d'actes réglementaires, il ne saurait, à plus forte raison, se prononcer sur les présentes requêtes, qui visent la conclusion d'un accord international. Les contestations en cause se distingueraient doublement des cas où, pour admettre sa compétence, le Tribunal a assimilé à la violation d'une clause contractuelle la modification de dispositions statutaires de nature à déterminer le candidat fonctionnaire à s'engager. D'abord, les dispositions de l'Accord d'incorporation auxquelles s'en prennent les requérants ne sont pas comparables à des dispositions statutaires; elles émanent des délégués d'Etats qui ont agi dans l'exercice de leur souveraineté, soit dans une sphère soustraite au contrôle du Tribunal. En outre, si le Tribunal déclarait sans valeur telles dispositions de l'Accord, il ne saurait appliquer à leur place le Statut du personnel de l'IIB, qui a cessé d'exister.

Au demeurant, les requêtes seraient irrecevables dans la mesure où elles attaquent la décision du Conseil d'administration de l'IIB d'autoriser la signature de l'Accord d'incorporation.

Ainsi qu'il ressort des développements suivants, ces objections ne sont pas pertinentes.

3. Que les dispositions sur la situation du personnel d'une organisation soient contenues dans un acte interne ou un accord international, elles ont été adoptées dans l'un et l'autre cas par les représentants des Etats membres de cette organisation et ont pour objet la réglementation de la fonction publique internationale. En raison de ces analogies, si le Tribunal peut renoncer à d'appliquer une disposition statutaire dans un cas particulier, il a la même compétence en ce qui concerne une clause d'un accord international. De plus, il n'est pas question d'inviter l'Organisation à remettre en vigueur les dispositions qui régissaient le personnel de l'IIB. Il s'agit bien plutôt, si la requête est en principe justifiée, de considérer ces dispositions comme faisant partie du contrat d'emploi d'un fonctionnaire et de les appliquer en tant que telles.

4. A vrai dire, les requêtes tendent non pas à l'abrogation d'un accord international, mais au paiement de prestations pécuniaires par l'OEB. Avec raison, elles ont été formées contre cette organisation elle-même, à l'exclusion d'un Etat quelconque. Leur recevabilité ne peut donc être contestée en raison du défaut de qualité pour défendre de l'intimée.

Sur la prétendue violation de droits acquis :

5. L'article 51 du Statut du personnel de l'IIB prévoyait le versement d'une indemnité de dépaysement égale au 18 pour cent du montant total du traitement de base, ainsi que de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge. En revanche, selon l'article 72, paragraphe 4, du Statut du personnel de l'OEB, les fonctionnaires ont droit à une indemnité d'expatriation (synonyme de dépaysement) de 20 ou de 16 pour cent de leur traitement de base suivant qu'ils bénéficient ou non de l'allocation de foyer; de plus, en vertu du paragraphe 7 du même article, les conjoints qui sont employés par l'OEB dans un même pays ne peuvent prétendre chacun qu'à une indemnité de 16 pour cent du traitement de base, sans égard au versement d'une allocation de foyer.

Ce changement de textes a eu pour effet de réduire les indemnités dues aux requérants: alors que la requérante recevait 18 pour cent du traitement de base augmenté de l'allocation de foyer et de l'allocation pour enfant à charge,

elle ne perçoit plus aujourd'hui que 16 pour cent du traitement de base; quant au requérant, son indemnité a diminué de 18 à 16 pour cent du traitement de base. Aussi se plaignent-ils tous deux d'une violation de leurs droits acquis.

6. Un droit est acquis lorsque son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification de texte. Le caractère acquis d'un droit résulte : soit d'une disposition statutaire ou réglementaire dont l'importance était de nature à déterminer un candidat-fonctionnaire à entrer au service d'une organisation; soit d'une clause prévue expressément ou implicitement par le contrat d'engagement d'un agent et considérée par les parties comme intangible. Or, en l'espèce, les conditions dont dépend l'existence d'un droit acquis ne sont pas remplies.

7. Certes, les indemnités allouées en raison de l'expatriation, pour frais d'éducation des enfants, ainsi qu'en remboursement des frais de congé, importent au fonctionnaire qui entre au service d'une organisation internationale. Aussi la suppression totale de ces indemnités léserait-elle, en principe, un droit acquis. Toutefois, le montant à verser et son mode de calcul ne sont pas l'objet d'un tel droit. Au contraire, le fonctionnaire doit envisager leur adaptation à des circonstances nouvelles, telles que la hausse ou la baisse du coût de la vie, le changement de la structure ou de la situation financière d'une organisation. Dès lors, la réduction de l'indemnité d'expatriation payée aux requérants n'a pas porté atteinte à un droit qui devait les déterminer à s'engager et puisse être considéré comme acquis. En outre, aucune clause de leur contrat ne leur garantissait, fût-ce tacitement, l'existence d'un droit de cette nature. Le moyen tiré de la prétendue violation d'un droit acquis est donc mal fondé.

Son rejet se justifie d'autant plus que, d'après l'article 11, paragraphe 2, de l'Accord d'incorporation, l'application des nouvelles dispositions "ne peut entraîner le versement d'une rémunération nette globale inférieure à celle qui, composée des mêmes éléments, a été perçue par le fonctionnaire au titre du dernier mois entier précédant l'entrée en vigueur du présent accord". Autrement dit, en tout cas, les requérants ne subissent pas une baisse effective de rémunération.

Sur la prétendue violation du principe d'égalité :

8. Ayant droit chacun à une indemnité d'expatriation égale à 16 pour cent de leur traitement de base, les requérants se prétendent victimes d'une inégalité par rapport aux couples mariés dont un seul membre travaille au service de l'OEB et qui, en vertu de l'article 72, paragraphe 4, du Statut du personnel de cette organisation, reçoit le 20 pour cent du traitement de base à titre d'indemnité d'expatriation.

Selon le principe d'égalité, l'égalité de traitement doit correspondre à celle des situations. Or, entre les conjoints qui travaillent tous deux pour l'OEB et ceux dont un seul y est employé, il existe une différence de situation qui justifie une différence de traitement. Il est manifeste qu'une double indemnité fixée à 16 pour cent du traitement de base suffit à compenser les inconvénients de l'expatriation aussi bien qu'une indemnité unique, calculée au taux de 20 pour cent. Le grief d'inégalité doit dès lors être écarté.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juin 1979.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy

