

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

L.
c.
OEB

125^e session

Jugement n° 3969

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M^{me} D. L. le 6 octobre 2014 et régularisée le 4 novembre 2014, la réponse de l'OEB du 9 mars 2015, la réplique de la requérante du 27 juin et la duplique de l'OEB du 15 octobre 2015;

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 suivants :

La requérante conteste la décision de l'OEB de lui infliger la sanction disciplinaire de rétrogradation.

La requérante est entrée au service de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, en 2003. À compter du 1^{er} août 2011, elle a été mise en position de non-activité en raison d'une invalidité et a commencé à percevoir une allocation d'invalidité. À l'époque, elle détenait le grade A3, échelon 8.

Par lettre du 27 mars 2012, le conseil de la requérante demanda à l'OEB de préciser le sens des termes «présentant [...] un caractère simplement occasionnel» et «la totalité des rémunérations» figurant à l'alinéa b) du paragraphe 1 de la section VII du Règlement d'application de l'article 62bis du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets. Aux termes de l'alinéa b) du paragraphe 1 de la section VII,

«[l]e titulaire d'une allocation d'invalidité est tenu d'informer immédiatement l'Office de ses activités rémunérées ne présentant pas un caractère simplement occasionnel ; en outre, il devra informer l'Office de la totalité des rémunérations qu'il a perçues [...]». Le 25 avril 2012, l'OEB répondit que les activités rémunérées pouvaient notamment consister en un emploi indépendant d'une durée d'un mois minimum et que l'OEB devait être immédiatement informée de telles activités et de l'ensemble des rémunérations perçues par un fonctionnaire de l'Office.

Le 12 mars 2013, le conseil de la requérante demanda à l'OEB de confirmer que la requérante avait le droit d'exercer une activité rémunérée en tant que psychothérapeute à raison de huit heures par semaine en moyenne pendant une période d'un an. Il expliquait que l'activité envisagée avait été fortement recommandée par le médecin traitant de la requérante à des fins thérapeutiques. Il précisait que l'activité prendrait vraisemblablement la forme d'un emploi indépendant et qu'elle présenterait un caractère occasionnel, de façon à écarter la possibilité d'un emploi permanent. Dans l'éventualité où l'administration ne pourrait accéder à la demande de la requérante, son conseil sollicitait le réexamen de cette décision ainsi que des informations sur la procédure de recours interne.

Ayant pris connaissance d'allégations selon lesquelles la requérante aurait exercé une activité rémunérée extérieure sans l'autorisation de l'OEB alors qu'elle était en position de non-activité, l'administration demanda à l'Unité d'enquête d'ouvrir une enquête. Peu après, le Président décida de réduire l'allocation d'invalidité de la requérante de 49 pour cent. L'Unité d'enquête remit son rapport le 19 décembre 2013. Elle conclut que la requérante avait commis une faute et recommanda à l'administration d'envisager l'imposition d'une sanction disciplinaire et la réévaluation du statut d'invalidité de la requérante.

En février 2014, l'administration engagea une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et renvoya l'affaire devant la Commission de discipline. Dans son avis du 10 mars 2014, la Commission conclut qu'en omettant d'informer l'OEB de son intention de travailler en tant que psychothérapeute, la requérante n'avait pas agi avec intégrité et

avait compromis la dignité de l'OEB, en violation du paragraphe 1 de l'article 5 et du paragraphe 1 de l'article 16 du Statut des fonctionnaires. Elle conclut en outre que la requérante avait violé le paragraphe 2 de l'article 14 en ce que, entre janvier et juin 2013, elle avait accepté d'être rémunérée pour ses services sans avoir reçu l'autorisation préalable de l'OEB. Néanmoins, la Commission exprima également l'avis que les efforts déployés par la requérante pour clarifier son statut juridique montraient qu'elle avait agi de bonne foi. La Commission recommanda sa rétrogradation au grade A2, échelon 8, en application de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 93 du Statut des fonctionnaires.

Le 7 avril 2014, le Président de l'Office informa la requérante qu'il avait décidé de la rétrograder conformément à la recommandation de la Commission de discipline, avec effet à compter du 1^{er} mai 2014. Il lui indiqua également qu'il avait décidé de rétablir son allocation d'invalidité à son niveau antérieur et de lui rembourser les montants retenus jusqu'alors en application du paragraphe 2 de l'article 95 du Statut des fonctionnaires. La requérante demanda un réexamen de cette décision, mais le Président l'informa par lettre du 9 juillet 2014 qu'il avait décidé de maintenir sa décision du 7 avril. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée du 9 juillet 2014 ainsi que la décision antérieure du 7 avril 2014. À titre de réparation, elle demande le paiement d'un montant égal aux traitements et indemnités déduits de son allocation d'invalidité à compter du 1^{er} mai 2014, à savoir la différence entre ce qu'elle a reçu et ce qu'elle aurait perçu si elle n'avait pas été rétrogradée, assorti d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an. Elle réclame une indemnité pour tort moral d'un montant laissé à l'appréciation du Tribunal. Elle réclame également les dépens afférents à la procédure interne, d'un montant de 15 731,81 euros, les dépens afférents à la présente procédure, ainsi que tous autres dépens qu'elle pourrait encourir.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'OEB en 2003. En août 2011, elle a été placée en position de non-activité en raison d'une invalidité et a commencé à percevoir une allocation d'invalidité. À compter de janvier 2013 au moins, alors qu'elle percevait ladite allocation d'invalidité, elle a entrepris des activités pour lesquelles elle percevait une rémunération. Il est inutile à ce stade de rentrer dans les détails; il suffira de noter que le fait qu'elle ait exercé ces activités a donné lieu à une procédure disciplinaire puis à l'imposition d'une sanction disciplinaire.

2. Il convient cependant d'examiner d'emblée une question juridique potentiellement importante en l'espèce. Il s'agit de déterminer si le Statut des fonctionnaires, et en particulier l'article 14, empêchait la requérante d'exercer les activités visées au considérant précédent.

3. Au moment des faits, l'article 14 du Statut des fonctionnaires figurait dans le chapitre premier «Droits et obligations du fonctionnaire» du titre II «DROITS ET OBLIGATIONS». Il prévoyait ce qui suit :

- «(1) Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite dans la seule perspective des intérêts de l'Organisation européenne des brevets (ci-après dénommée "l'Organisation") sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'Organisation.
- (2) Le fonctionnaire ne peut, sans autorisation du Président de l'Office, accepter d'un gouvernement ni d'aucune source extérieure à l'Organisation de distinction honorifique, décoration, faveur, don, rémunération de quelque nature qu'ils soient, sauf pour services rendus avant sa nomination ou pour services militaires ou nationaux rendus au cours d'une période de non-activité et au titre de tels services.»

4. Cette disposition contenait deux éléments pertinents en l'espèce. Premièrement, elle s'appliquait expressément à un «fonctionnaire». Deuxièmement, un fonctionnaire ne pouvait accepter de rémunération d'aucune source extérieure à l'OEB sans l'autorisation du Président. Le terme «fonctionnaire» a été défini de la manière suivante à l'article premier du Statut des fonctionnaires :

- «(1) Les dispositions du présent statut s'appliquent aux fonctionnaires de l'Office européen des brevets (ci-après dénommé "l'Office").
- (2) Est fonctionnaire, au sens du présent statut, tout agent de l'Office, nommé fonctionnaire stagiaire ou fonctionnaire titulaire par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination.»

L'article premier non seulement définissait le terme de «fonctionnaire», mais il indiquait que le Statut des fonctionnaires s'appliquait à tout «fonctionnaire», renforçant ainsi ce qui ressort des termes de l'article 14 examiné précédemment. Pendant toute la période considérée, la requérante était «fonctionnaire».

5. À l'époque, l'allocation d'invalidité versée à la requérante était une prestation prévue à l'article 62bis du Statut des fonctionnaires. Cet article figurait dans le chapitre 2 «Congés» du titre IV «DES CONDITIONS DE TRAVAIL». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 62bis, «[u]n fonctionnaire qui [...] est reconnu comme remplissant les conditions d'invalidité visées au présent article [...] cesse d'exercer ses fonctions et reçoit une allocation d'invalidité». Le terme «invalidité» est défini comme suit au paragraphe 2 de l'article 62bis : «Par invalidité, on entend l'incapacité physique et/ou psychique entraînant l'impossibilité définitive et permanente pour l'agent concerné d'exercer, au moins à mi-temps, ses fonctions ou d'autres fonctions semblables pouvant raisonnablement lui être attribuées, c'est-à-dire des fonctions qui correspondent à sa situation, ses connaissances et ses capacités.»

6. Le Règlement d'application de l'article 62bis adopté par le Conseil d'administration et applicable au moment des faits était un document qui contenait plusieurs dispositions relatives au taux de l'allocation, au moyen de calculer le montant de l'allocation et à ce que le document qualifiait de «Non cumul». Les dispositions pertinentes du Règlement d'application prévoyaient ce qui suit :

«VI. Non cumul

Lorsque le fonctionnaire bénéficiaire d'une allocation d'invalidité exerce néanmoins une activité rémunérée, cette allocation est réduite dans la mesure où le total de l'allocation d'invalidité et de la rémunération précitée excède le traitement afférent à l'échelon le plus élevé de son grade lors de sa mise en invalidité.

VII. Cumul avec d'autres revenus

(1) Cumul avec d'autres revenus

- a) Par activités rémunérées au sens de la section VI, il faut entendre, outre les activités extérieures à l'Office, celles qui sont exercées dans celui-ci notamment à titre d'agent temporaire, auxiliaire, local, employé et également d'expert percevant des honoraires.
- b) Le titulaire d'une allocation d'invalidité est tenu d'informer immédiatement l'Office de ses activités rémunérées ne présentant pas un caractère simplement occasionnel ; en outre, il devra informer l'Office de la totalité des rémunérations qu'il a perçues au cours de l'année civile qui vient d'expirer, la réduction prévue à la section VI étant ainsi calculée par 12^e. La décision portant notification de l'allocation d'invalidité doit faire expressément mention de cette obligation.»

7. Ces dispositions du Règlement d'application ne sont pas exprimées en des termes très clairs, mais leur objectif est clair. Elles visent à créer un mécanisme de suivi et d'ajustements financiers pour veiller à ce que, compte tenu des revenus provenant d'autres sources, le bénéficiaire de l'allocation d'invalidité ne reçoive pas une indemnisation excessive par le versement de l'intégralité de l'allocation pendant une période d'invalidité. Dans la mesure où elles sont issues d'un Règlement d'application, ces dispositions ne prétendaient pas et n'auraient pas pu constituer une réserve concernant l'obligation générale que l'article 14 impose aux fonctionnaires.

8. Il est vrai que ces dispositions visaient le bénéficiaire d'une allocation d'invalidité exerçant une activité rémunérée à l'extérieur de l'Office et créaient une obligation d'informer l'Office des «activités rémunérées ne présentant pas un caractère simplement occasionnel». On ne sait pas exactement si la précision fournie par l'expression «ne présentant pas un caractère simplement occasionnel» limitait le type d'activités qui devaient être signalées aux activités qui «ne [présentaient] pas un caractère simplement occasionnel» tout en étant «rémunérées». Toutefois, il n'était procédé à l'ajustement financier visé à la section VI que lorsque le bénéficiaire de l'allocation d'invalidité exerçait une activité rémunérée. Il est probablement plus exact, pour interpréter ces dispositions conjointement, de considérer que l'obligation d'informer

l'Office s'appliquait à toute activité rémunérée dont le niveau de rémunération donnait lieu, au moins potentiellement, à un ajustement du montant versé au titre de l'allocation d'invalidité. Cela étant, il n'est pas nécessaire, en l'espèce, de résoudre ce problème d'interprétation. En effet, les allégations de faute à l'encontre de la requérante étaient avant tout fondées sur le fait qu'elle n'avait pas obtenu l'autorisation du Président pour exercer des activités rémunérées, comme l'exige l'article 14. Sans préjudice du Règlement d'application, la requérante était tenue d'obtenir cette autorisation.

9. La décision attaquée, rendue par le Président et contenue dans une lettre du 9 juillet 2014, confirmait, en substance, sa décision antérieure du 7 avril 2014 d'infliger une sanction disciplinaire. Il était essentiel de déterminer si la requérante avait agi de bonne foi. La Commission de discipline avait conclu que c'était le cas. Le Président a rejeté cette conclusion dans sa décision du 7 avril 2014.

10. Les principes juridiques fondamentaux applicables à un cas comme le cas d'espèce ont été récemment énoncés par le Tribunal dans le jugement 3862, au considérant 20. Le Tribunal a fait observer ce qui suit :

«Le chef exécutif d'une organisation internationale n'est pas tenu de suivre une recommandation émanant d'un organe de recours interne quel qu'il soit, ni d'adopter le raisonnement suivi par cet organe. Cependant, un chef exécutif qui ne suit pas une recommandation d'un tel organe doit expliquer pourquoi il s'en est écarté et motiver la décision à laquelle il est effectivement parvenu. En outre, selon la jurisprudence bien établie du Tribunal, c'est à l'organisation qu'incombe la charge de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, que le fonctionnaire est coupable des actes qui lui sont reprochés, avant d'imposer une mesure disciplinaire (voir, par exemple, le jugement 3649, au considérant 14). Il est aussi de jurisprudence constante que le Tribunal ne cherchera pas à déterminer si les parties se sont acquittées de la charge de la preuve; au lieu de cela, il étudiera les pièces du dossier pour déterminer si l'organe de première instance aurait pu, au-delà de tout doute raisonnable, conclure à la culpabilité de l'intéressé" (voir le jugement 2699, au considérant 9).»

Ces observations, en ce qu'elles portent sur les rapports et conclusions d'organes de recours interne, sont également applicables aux rapports et avis d'une commission de discipline.

11. En l'espèce, l'avis de la Commission de discipline est une analyse équilibrée et avisée des questions soulevées dans la procédure disciplinaire et, d'après cette analyse, ses conclusions et recommandations étaient justifiées et raisonnables. Un tel avis mérite «la plus grande déférence», comme le Tribunal l'a récemment rappelé dans le jugement 3608, au considérant 7 (voir également, par exemple, les jugements 2295, au considérant 10, et 3400, au considérant 6).

12. Dans ses écritures, la requérante fait valoir qu'il n'y a eu aucune mauvaise foi de sa part. À l'inverse, l'OEB soutient qu'elle n'a pas agi de bonne foi. Les motifs ayant conduit la Commission de discipline à conclure que la requérante avait agi de bonne foi sont exposés dans une section de l'avis intitulée «Circonstances atténuantes». La Commission a considéré «d'une importance cruciale» les orientations fournies à la requérante par son conseil et son médecin. Dans plusieurs longs paragraphes, la Commission a indiqué en détail pourquoi elle considérait que la requérante avait agi de bonne foi. Le raisonnement de la Commission est éloquent. Il en ressort essentiellement que le conseil de la requérante avait porté une attention particulière et sans doute excessive à l'article 62bis du Statut et au Règlement d'application. La Commission de discipline semble avoir conclu, en faveur de la requérante, que le fait que son conseil ait agi ainsi donnait à penser qu'elle agissait de bonne foi.

13. L'examen par la Commission de discipline des conseils médicaux dont avait bénéficié la requérante allait dans le même sens. La Commission a déclaré : «[nous] concluons donc [...] qu'en agissant ainsi, elle était véritablement convaincue que ses activités étaient thérapeutiques et recommandées par son médecin»*. C'était là une conclusion tout à fait plausible et justifiable.

* Traduction du greffe.

14. Dans sa décision consignée dans la lettre du 7 avril 2014, le Président a indiqué ce qui suit quant à la question de savoir si la requérante avait agi de bonne foi :

«9. J'estime que les arguments mentionnés par la Commission, selon lesquels vous avez agi de bonne foi pendant la période indiquée ci-dessus, sont dénués de fondement. En fait, les pièces produites montrent de manière convaincante que vous et vos consultants, dont les actes peuvent vous être attribués en tant que client, n'avez pas agi en toute transparence à l'égard de l'Office lorsque vous lui avez demandé des conseils généraux sur la façon d'interpréter son cadre juridique. Bien que pour vous l'idée de travailler en tant que psychothérapeute se soit précisée au plus tard en octobre 2011, vous n'avez pas dévoilé la nature et la portée exactes de cette activité lorsque vous avez demandé des conseils à l'Office. Vous n'avez révélé ces éléments à l'Office que dans votre demande du 27 [mars] 2013. Toutefois, là encore, vous aviez décidé de mettre en œuvre vos projets d'activité professionnelle rémunérée en tant que psychothérapeute sans attendre l'autorisation de l'Office.

10. Je relève en outre que, pendant l'audition, vous n'avez présenté aucun argument convaincant pour votre défense. J'en conclus donc que vous avez agi de mauvaise foi envers l'Office, que tout au long de la période 2011-2013 vous avez agi en étant pleinement consciente des conséquences de vos actes et que vous avez intentionnellement violé les dispositions en question.»*

15. L'analyse ci-dessus est entachée d'une erreur matérielle. Elle intègre dans un examen visant à déterminer si une personne a agi de bonne foi dans le cadre d'une procédure disciplinaire un concept qui, dans ce contexte, est hors de propos et susceptible d'induire en erreur. Il est vrai qu'aux fins du droit de la représentation, applicable par exemple à la négociation et à la finalisation de contrats, les actes d'un conseil (et moins souvent ceux d'un conseiller médical) peuvent être considérés comme ceux de son client. En pareil cas, le conseil est l'agent du client. Toutefois, on ne doit pas en déduire qu'afin de déterminer s'il y a eu faute, la démarche adoptée par le conseil pour résoudre une question juridique et interagir avec des tiers peut être attribuée à son client, en ce sens que le comportement du conseil doit être considéré comme une manifestation de l'état d'esprit du client, au-delà du propre comportement du client. Si les conseils devraient agir sur instructions,

* Traduction du greffe.

dans la pratique, ils ont souvent toute latitude pour déterminer leur manière d'agir au nom du client. En l'espèce, on ne saurait présumer, comme semble l'avoir fait le Président, que le conseil avait une connaissance suffisante du Statut des fonctionnaires pour savoir que l'article 14 s'appliquait de la manière précisée par le Tribunal dans les considérants précédents, et que l'article 62bis du Statut et le Règlement d'application ne modifiaient en aucun cas les effets de cette disposition. En définitive, la démarche adoptée par le conseil était erronée, mais cela ne permet pas de conclure à une quelconque mauvaise foi de sa part, et encore moins de la part de la requérante.

16. Le Président n'a pas suffisamment motivé ses conclusions ni sa décision de s'écarter des conclusions de la Commission de discipline, n'a pas établi au-delà de tout doute raisonnable que la requérante avait agi de mauvaise foi et n'a pas suffisamment motivé sa conclusion définitive sur la sanction disciplinaire infligée, eu égard en particulier à l'ensemble des circonstances atténuantes. Sa décision doit être annulée et l'affaire renvoyée à l'OEB pour permettre au Président de rendre une nouvelle décision.

17. La requérante a droit à une indemnité pour tort moral. La décision définitive de lui infliger une sanction disciplinaire lourde a été prise alors qu'elle était atteinte d'une incapacité due à de graves problèmes de santé mentale, ce qui devra être pris en compte pour déterminer le montant de l'indemnité en question. Le Tribunal fixe le montant de cette indemnité à 30 000 euros. La requérante a droit aux dépens, fixés à 8 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée et l'affaire est renvoyée à l'OEB pour permettre au Président de rendre une nouvelle décision, conformément à ce qui est dit au considérant 16 ci-dessus.

2. L'OEB versera à la requérante une indemnité de 30 000 euros pour tort moral.
3. L'OEB versera à la requérante la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO PATRICK FRYDMAN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ