

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire ERRANI

Jugement No 1269

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Carlo Errani le 19 juin 1992, la réponse de l'OEB du 4 septembre, la réplique du requérant du 2 octobre et la duplique de l'Organisation en date du 18 décembre 1992;

Vu les articles II, paragraphes 5 et 6 a), et VII du Statut du Tribunal et les articles 14, 30 et 35(2) 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 italien né en 1954, est entré au service de l'Organisation européenne des brevets le 1er mai 1983 en qualité d'examineur de brevets et a été affecté à la Direction générale 1 (DG1), à La Haye. Il a démissionné de ses fonctions avec effet au 1er novembre 1991.

Le 15 juin 1990, il a adressé une note, portant l'en-tête d'un syndicat italien, la section européenne de l'Union italienne du travail (UIL), au directeur principal de l'administration de la DG1 pour faire part de la création d'une section de l'UIL à la DG1 et pour demander quelles étaient les facilités accordées par l'OEB pour l'exercice du droit d'association.

Par lettre du 21 juin 1990, le Vice-président de la DG1 a ordonné au requérant de cesser les activités menées au nom de l'UIL et de dissoudre la section locale de ce syndicat. Il l'a rendu attentif aux obligations qui incombent aux fonctionnaires en vertu de l'article 14 du Statut et lui a signalé qu'il donnait une interprétation erronée de l'article 30.

L'article 14(1) se lit comme suit :

"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."

L'article 30 a la teneur suivante :

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

Par note du 5 juillet 1990 adressée au Vice-président de la DG1, le requérant a annoncé la création de la Fédération européenne de la recherche (FER) réunissant les anciens membres de la section UIL-OEB; cette section, qui n'existait plus en tant que telle, était un membre constituant de la FER. Le compte rendu de l'assemblée constitutive de la FER du 4 juillet était joint à la note.

Par lettre du 11 juillet, le Vice-président a demandé au requérant de lui faire parvenir le procès-verbal complet de la réunion du 4 juillet, ainsi que les statuts de la FER, et de lui préciser le rôle des membres dont le nom était mentionné dans l'extrait du procès-verbal envoyé le 5 juillet, mais qui n'étaient pas fonctionnaires de l'OEB.

Par note du 2 août, le requérant a indiqué que la section locale de l'UIL n'avait pas été dissoute. Dans une lettre du 8 août, le directeur principal lui a rappelé l'ordre de faire cesser les activités de la section et de la faire dissoudre, l'a sommé de fournir dans les cinq jours les documents demandés le 11 juillet, et lui a fait savoir que son insubordination serait sanctionnée.

Le requérant a remis les statuts de l'UIL le 31 août et ceux de la FER le 26 septembre 1990.

Par lettre du 25 octobre 1990, le directeur principal, au nom du Président de l'Office, a fait savoir au requérant que : la formation à l'intérieur d'une organisation internationale comme l'OEB de sections soumises à l'autorité de syndicats nationaux ne pouvait que nuire au travail; la création à l'OEB d'un organisme regroupant diverses sections de syndicats nationaux n'était pas compatible avec le Statut des fonctionnaires de l'Office; toute activité de cet organisme étant interdite, l'octroi des facilités envisagées dans la lettre du 15 juin du requérant était exclu.

Le requérant a formé trois recours internes, à savoir :

- a) 47/90, du 5 décembre 1990, contre l'interdiction de la section locale de l'UIL;
- b) 48/90, de la même date, contre l'interdiction de toute activité de la FER-OEB;
- c) 6/91, du 26 janvier 1991, contre le refus de lui accorder des facilités en sa qualité de secrétaire de la section locale de l'UIL.

Le 10 février 1992, 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 48/90, qui a été prise à la majorité, le président de la commission ayant départagé les voix :

- 1) le recours 47/90 était tardif et devait donc être rejeté pour irrecevabilité;
- 2) le recours 6/91 était également tardif, et donc irrecevable;
- 3) le recours 48/90 était recevable et en partie fondé.

En ce qui concerne le recours 48/90, la commission a résumé ainsi l'avis de la majorité :

- "a) le droit d'association mentionné à l'article 30 du Statut comprend le droit d'adhérer à un syndicat national;
- b) il n'est pas démontré que les objectifs de la section locale de l'UIL ou de la 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."

Quant aux obligations générales découlant de l'article 14 du Statut, la commission a considéré qu'on ne saurait reprocher au requérant de n'avoir violé qu'une disposition statutaire, et non un principe général quelconque; le seul souci d'éviter une infraction des obligations qui lui incombaient en vertu dudit article ne constituait pas une raison suffisante pour interdire toute activité syndicale.

Par lettre du 23 mars 1992, le directeur de la politique du personnel a fait savoir au requérant que, conformément à l'avis de la Commission de recours, le Président de l'Office avait rejeté les recours 47/90 et 6/91 et rapporté la décision du 25 octobre 1990 interdisant la création de la section locale de la FER à l'OEB. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient ne pas avoir été en mesure de faire à lui seul cesser les activités de la section locale du syndicat UIL, organisation indépendante qui ne peut être dissoute qu'en suivant la procédure prévue par ses statuts.

Quant à son recours 47/90, du 5 décembre 1990, il n'était pas tardif puisqu'il contestait la décision du Président de l'Office en date du 25 octobre visant la dissolution de l'UIL, et non les injonctions du 21 juin et du 8 août 1990 auxquelles il a refusé de donner suite, l'Office n'étant pas compétent en la matière.

L'interdiction d'un syndicat est illégale en ce qu'elle viole les conventions internationales du travail sur la liberté syndicale, comme l'ont d'ailleurs reconnu la Commission de recours et le Président de l'Office dans le cas qui a fait

l'objet du recours 48/90. Le requérant rappelle que la FER, dont l'interdiction a été rapportée, est constituée de sections locales de syndicats nationaux, notamment la section de l'UIL à l'OEB; l'interdit qui frappe une organisation constituante de la FER revient en fait à paralyser ses activités.

Dans son recours 6/91, déposé le 26 janvier 1991, il a contesté le refus d'accorder à l'UIL des facilités pour l'affichage d'informations et les décharges d'horaires pour les délégués syndicaux. L'Association du personnel agréée par l'OEB bénéficiant de facilités de ce genre, le requérant considère que l'UIL et la FER sont victimes de discrimination.

Le requérant demande au Tribunal :

- 1) de déclarer que l'OEB a excédé ses pouvoirs en interdisant toute activité de la section locale de l'UIL, membre constituant de la FER; qu'elle a ainsi violé les conventions internationales du travail sur la liberté syndicale; qu'elle aurait dû rapporter d'office et sans délai un acte aussi manifestement illégal;
- 2) de lui accorder un florin symbolique à titre de tort moral;
- 3) de déclarer que la levée de l'interdiction de la FER ne sera pas effective tant que l'interdiction frappant la section de l'UIL, son membre constituant, ne sera pas rapportée;
- 4) de déclarer que la section OEB de l'UIL doit bénéficier des mêmes facilités, proportionnellement à sa représentativité, que toute autre association, sans aucune discrimination;
- 5) de lui accorder 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait valoir que la requête est irrecevable pour manque d'intérêt. Ayant donné sa démission le 1er novembre 1991, le requérant n'est plus fonctionnaire de l'OEB et ne saurait être ni membre ni secrétaire des sections locales de l'UIL ou de la FER. La décision attaquée ne lui faisant pas grief, le requérant n'a plus qu'un intérêt théorique au litige.

En ce qui concerne le recours 47/90, l'OEB rappelle qu'il a été introduit tardivement : l'ordre de dissoudre la section de l'UIL a été donné dans la lettre du 21 juin 1990 par le Vice-président de la DG1, et non dans la lettre du 25 octobre 1990 qui ne fait que le confirmer. La défenderesse rappelle à l'appui de sa thèse les conclusions de la Commission de discipline sur un cas qui était semblable au présent litige et qui a fait l'objet du jugement 1244 (affaire Popineau No 5).

A titre subsidiaire, l'OEB déclare que, même si elle reconnaît le droit du requérant 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. L'appartenance à une section locale, au sein de l'OEB, d'un syndicat national pourrait mettre en danger cette indépendance. De plus, la section locale de l'UIL ne représentait que les chercheurs scientifiques dans la catégorie A, alors que l'article 35(2) du Statut prévoit la représentation égale de toutes les catégories de personnel.

La cohésion du personnel, indispensable au succès de la mission de l'OEB, suppose un compromis délicat en raison des origines diverses des fonctionnaires. Si l'article 30 du Statut mentionne les organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens, c'est parce que celles-ci répondent aux exigences propres de la fonction publique internationale. Cet article assure à suffisance l'exercice du droit d'association au sein de l'Office.

L'Organisation fait valoir que le recours interne 6/91 était irrecevable pour tardiveté, tout comme le recours 47/90 dont il était accessoire, et pour manque d'objet - la section locale de l'UIL étant interdite, point n'était besoin de lui accorder des facilités.

La défenderesse relève enfin que le requérant n'a apporté aucune preuve d'un dommage moral justifiant réparation.

D. Le requérant réplique que son intérêt à agir ne saurait être qualifié de théorique.

Il développe ses arguments sur la recevabilité et dénonce le procès d'intention fait à la section locale de l'UIL par l'OEB. Rien ne permet de croire que les fonctionnaires membres de ce syndicat manqueraient de loyauté à l'égard de l'Organisation, poursuivraient des objectifs contraires aux intérêts de celle-ci, ou prendraient des ordres

politiques à l'extérieur.

Le requérant maintient sa demande de réparation symbolique pour tort moral, l'OEB ayant porté atteinte à son honneur et à sa dignité par des allégations calomnieuses à l'égard des organisations syndicales auxquelles il appartient.

Enfin, sa demande de dépens est justifiée par le succès partiel de l'un de ses recours internes.

E. Dans son mémoire en duplique, l'Organisation fait observer qu'elle a ordonné au requérant non de dissoudre lui-même la section de l'UIL, mais d'engager la procédure statutaire de dissolution. De plus, la demande de facilités pour l'exercice d'activités syndicales concernait exclusivement la section de l'UIL. L'OEB nie avoir jamais calomnié ou diffamé le requérant.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ancien fonctionnaire de l'Office européen des brevets (OEB), demande l'annulation d'une décision du Président de l'Office, du 25 octobre 1990, en partie confirmée et en partie modifiée par celle du 23 mars 1992, interdisant la création d'une nouvelle organisation syndicale au sein de l'Organisation. A son avis, ces décisions interviennent de manière illicite dans l'exercice de la liberté syndicale, garantie par l'article 30 du Statut des fonctionnaires en ces termes :

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

Il demande en outre l'allocation d'un florin néerlandais à titre de réparation de son dommage moral et la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

2. La présente requête est en substance identique à la cinquième que M. Gérard Popineau a formée contre l'OEB - et qui a été tranchée par le jugement 1244 - en ce que l'action des deux requérants était étroitement coordonnée et solidaire. Il suffit donc de renvoyer à ce jugement, sous réserve des particularités relevées ci-dessous.

3. Le 15 juin 1990, le requérant a adressé au directeur principal de l'administration de la Direction générale de l'OEB à La Haye (DG1) une note annonçant la création à la DG1 d'une section locale de l'Union italienne du travail (UIL). Il a prié le directeur principal de lui indiquer dans quelles conditions l'Organisation pourrait octroyer à cette section syndicale un ensemble de facilités pour l'exercice de son activité, notamment le droit de négociation, les décharges horaires pour les dirigeants syndicaux, les moyens d'édition et d'affichage et la disposition de salles de réunion.

4. Dans sa réponse du 21 juin 1990, le Vice-président de la DG1 s'est élevé vivement contre cette initiative, à son avis contraire à l'indépendance de l'Organisation et au caractère international de son personnel. Il demandait en conséquence au requérant, sous menace d'une sanction disciplinaire, de dissoudre la section locale dans les dix jours. A la différence de M. Popineau, le requérant ne s'est pas vu infliger, en fin de compte, de sanction disciplinaire.

5. Par note du 5 juillet 1990, le requérant a informé l'administration que la section locale de l'UIL avait été remplacée, au sein de l'OEB, par une association dénommée Fédération européenne de la recherche (FER-OEB). Il apparaît cependant de la correspondance ultérieure qu'en réalité cette nouvelle fédération n'était qu'une couverture commune pour la section de l'UIL, italienne, animée par le requérant, et pour un organisme parallèle français, SNCS-FEN, animé par M. Popineau.

6. En conclusion d'une longue correspondance, le directeur principal, agissant sur instructions du Président de l'Office, a adressé au requérant, le 25 octobre 1990, une lettre qui constate l'incompatibilité avec les dispositions du Statut des fonctionnaires de la création tant de la section locale de l'UIL que de la FER-OEB; il confirmait en outre le refus des "facilités" demandées, pour l'UIL, par la lettre du 15 juin 1990. C'est contre cette décision que le requérant a introduit trois recours internes, à savoir :

a) 47/90, du 5 décembre 1990, contre la décision d'interdire la section locale de l'UIL;

b) 48/90, également du 5 décembre 1990, contre l'interdiction de la FER-OEB;

c) 6/91, du 26 janvier 1991, contre le refus d'accorder des facilités pour l'exercice d'activités syndicales par l'UIL.

7. Le 10 octobre 1991, l'administration a déposé son mémoire auprès de la Commission de recours; le requérant a démissionné de son emploi avec effet au 1er novembre 1991.

8. La Commission de recours a présenté son rapport le 10 février 1992, quelque temps après s'être prononcée sur les recours parallèles de M. Popineau. Dans son rapport, elle note la démission du requérant, mais sans tirer de conséquences de ce fait. Elle considère comme tardifs et donc irrecevables les recours 47/90 et 6/91 en ce qu'ils auraient dû être dirigés contre la décision du 21 juin 1990. Par contre, elle considère comme recevable le recours 48/90.

9. Pour ce qui concerne le fond de ce dernier recours, la commission relève qu'elle a eu connaissance entre-temps de l'arrêt rendu le 18 janvier 1990 par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Maurissen c. Cour des comptes* (Recueil 1990, p. I-95), relatif à la question du droit syndical. C'est à la lumière des motifs de cet arrêt que la commission souligne l'importance fondamentale du principe de la liberté d'association, reconnu par le Statut des fonctionnaires. Elle considère que l'administration n'était pas fondée à interdire la création de l'association professionnelle en cause; des mesures restrictives n'auraient pu intervenir qu'en cas d'abus de la liberté garantie par le Statut, à supposer que des pratiques incompatibles avec l'indépendance et l'ordre interne de l'Organisation eussent été établies à charge de fonctionnaires individuels, ce qui ne serait cependant pas le cas en l'occurrence.

10. Conformément aux recommandations de la Commission de recours, le Président de l'Office a pris, le 23 mars 1992, une décision finale qui, avec celle du 25 octobre 1990, fait l'objet de la présente requête. Il ressort de la décision du 23 mars 1992 que l'Organisation :

a) considère comme irrecevables les recours internes 47/90 et 6/91;

b) retire la décision du 25 octobre 1990 dans la mesure où celle-ci concerne l'interdiction de la FER-OEB.

11. Le requérant ayant introduit sa requête auprès du Tribunal le 19 juin 1992, l'Organisation lui oppose, à titre préliminaire, une fin de non-recevoir tirée du fait que son recours aurait perdu tout intérêt à la suite de sa démission. Cette exception ne saurait être admise, et cela pour des raisons de procédure autant que pour des raisons de substance.

12. Du point de vue procédural, le contentieux a été lié entre le requérant et l'OEB par l'introduction des recours internes à une époque où il était encore fonctionnaire de l'Organisation. On ne saurait le priver du droit de poursuivre une action ainsi régulièrement engagée, sauf à démontrer qu'elle aurait perdu tout intérêt du fait, précisément, de sa démission.

13. Or, il faut reconnaître qu'un intérêt légitime à la poursuite de l'action subsiste même après le départ du requérant. En effet, par l'introduction de ses recours, celui-ci, en tant que représentant syndical, poursuivait un intérêt non seulement personnel mais encore collectif. Puisque le Statut des fonctionnaires de l'Organisation défenderesse, comme le Statut du Tribunal ne font pas de place à l'action d'associations syndicales, la seule manière de faire valoir un intérêt collectif consiste dans l'action individuelle de fonctionnaires qui, par leur caractère représentatif, sont en mesure de défendre les droits et intérêts collectifs de tout ou partie du personnel. Dans son jugement 1147 (affaire *Raths*), le Tribunal a reconnu, aux considérants 3 et 4, un tel droit à un fonctionnaire qui pouvait se prévaloir de sa qualité de président du Comité du personnel.

14. Le Tribunal estime qu'il est équitable de reconnaître un intérêt analogue dans le chef d'un fonctionnaire qui, par la défense de ses droits individuels, agit simultanément en faveur d'un intérêt collectif défini et protégé par le Statut des fonctionnaires. Compte tenu des formalités procédurales, la position adoptée par la défenderesse, si elle était admise, aurait pour effet de faire perdre aux personnes représentées par le requérant toute possibilité de voir assurer la défense d'un intérêt associatif légitime. L'Organisation n'ayant à aucun moment, à cause de son attitude péremptoirement négative, examiné la question de la représentativité réelle de l'association en cause et du requérant par rapport à celle-ci, on ne peut pas exclure l'existence d'un intérêt collectif à la poursuite de l'action introduite par le requérant, même après sa démission.

15. L'exception préliminaire tirée de la démission du requérant doit donc être rejetée. Toutefois, pour les motifs

développés dans le jugement 1244, la requête doit, pour le surplus, être déclarée irrecevable.

16. En effet, pour ce qui concerne les recours internes 47/90 et 6/91, le requérant n'a pas fait fruit des moyens de recours internes qui étaient à sa disposition pendant le délai de recours ouvert par la décision du 21 juin 1990. Dans ces conditions, il n'est pas possible au Tribunal d'examiner le bien-fondé des points correspondants de la décision, à cet égard purement confirmative, du 25 octobre 1990.

17. Quant à la partie de la décision du 25 octobre 1990 relative au recours interne 48/90, déclarée recevable par la Commission de recours, le Président de l'Office l'a révoquée par sa décision finale du 23 mars 1992. L'Organisation a expliqué, dans son mémoire en défense, qu'en rapportant cet élément de la mesure litigieuse, le Président a entendu se conformer à l'avis de la Commission de recours. La défenderesse a souligné à nouveau dans sa duplique "qu'il n'est pas question de mettre en doute que la liberté syndicale constitue un principe fondamental de la fonction publique internationale".

18. Dans ces conditions, le Tribunal doit reconnaître que la requête est sans objet, et donc irrecevable, pour autant qu'elle concerne l'organisation syndicale FER-OEB.

19. Par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter l'ensemble des conclusions du requérant, y compris sa demande visant à l'indemnisation de son dommage moral.

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 14 juillet 1993.

José Maria Ruda
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner