

## SOIXANTE-TROISIEME SESSION

### Affaire BENZE (No 5)

#### Jugement No 852

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la cinquième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Wolfgang Eberhard Benze le 26 mars 1987 et régularisée le 6 avril, la réponse de l'OEB en date du 23 juin, la réplique du requérant du 30 juin et la duplique de l'OEB datée du 17 septembre 1987;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1, 2 et 3, du Statut du Tribunal, et les articles 47(1), et 106 à 113 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 est entré au bureau de l'OEB à Rijswijk, appelé Direction générale 1 (DG1), le 1er novembre 1980 en qualité d'examineur de recherche de grade A2. Il fut promu par la suite à A3. L'article 47(1) du Statut des fonctionnaires de l'OEB prescrit l'établissement régulier d'un "rapport de notation". Le 6 mars 1984, le supérieur du requérant, M. Zimmer, établit ce rapport pour 1983 et M. Phillips, directeur principal du Département des recherches, le contresigna le 22 mars. Le requérant obtenait l'appréciation générale "bien". Il demanda la note "très bien", ainsi que l'amélioration des notes attribuées sous différentes rubriques. La procédure de conciliation conduisit à de légers changements, qui ne donnèrent pas satisfaction au requérant. Le 30 juillet 1985, il introduisit un recours interne, que le Président de l'Office transmit à la Commission de recours le 8 octobre 1985 en vertu de l'article 109(1) du Statut des fonctionnaires.

Dans son rapport du 24 octobre 1986, la commission admit bon nombre des objections du requérant et recommanda à l'unanimité de renvoyer le rapport au vice-président de la DG1, pour réexamen. Par une lettre du 1er décembre 1986, le directeur principal du personnel informa M. Benze que le Président en avait ainsi décidé. Le 17 mars 1987, M. Zimmer établit une nouvelle appréciation en portant cette fois-ci la mention "très bien" à la rubrique "rendement". Le 26 mars, le fonctionnaire chargé des questions de conciliation transmit le rapport au chef du personnel de la DG1, pour approbation par le fonctionnaire appelé à le contresigner et par le vice-président.

Le requérant introduisit la présente requête, également le 26 mars, pour attaquer ce qu'il estimait être une décision définitive implicite de rejeter son recours. Le Président fut informé le 20 mai que les supérieurs hiérarchiques du requérant et le vice-président estimaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'appréciation générale du fait que la note "très bien" était attribuée au rendement. Dans une note interne du 27 mai 1987, le Président informa le requérant qu'il faisait sienne cette opinion.

B. Le requérant soutient que son travail en 1983 était de premier ordre mais que M. Zimmer, avec qui il ne s'entendait pas bien, n'avait pas voulu l'admettre. Son rendement a été sous-estimé, il fut chargé de traiter un sujet extrêmement difficile et on le compara à des examinateurs beaucoup plus expérimentés que lui. Bien que la Commission de recours ait commis des erreurs dans son rapport, elle constata qu'il était juste de mieux noter son rendement. A son avis, il ne fait "aucun doute que la note correcte aurait dû être excellent" et que c'est "une erreur que de l'avoir noté seulement très bien". Il s'est trouvé, de même que sa famille, dans une situation très pénible en raison des tracasseries de son supérieur hiérarchique et il a souffert dans sa santé; il lui a fallu beaucoup de résolution pour ne pas "abandonner, voire démissionner".

Il demande que l'appréciation générale soit "très bien", que l'Organisation fasse connaître "tous les résultats des vérifications du contrôle de qualité" et qu'"un pourcentage équitable" de sa rémunération totale lui soit alloué à titre de réparation.

C. Dans sa réponse, limitée, avec l'autorisation du Tribunal, à la question de la recevabilité, l'OEB soutient qu'au moment du dépôt de la requête, l'intéressé n'avait pas épuisé les voies de recours internes et que sa requête est

irrecevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. Il ressort de la jurisprudence que le Président de l'Office doit se prononcer en définitive dans les soixante jours après le dépôt du rapport de la Commission de recours, faute de quoi il y a rejet implicite. Le Tribunal a établi une analogie avec les délais prévus à l'article VII, paragraphe 3, de son Statut et à l'article 109(2) du Statut des fonctionnaires. Mais il ressort implicitement de la décision du Tribunal que le Président doit être à même de prendre une décision définitive sur la base du rapport de la Commission de recours. Ce ne fut pas le cas en l'espèce. Comme la commission avait recommandé un réexamen du cas, le Président, en acceptant la recommandation, ne pouvait se prononcer définitivement sur le rapport de cet organisme et devait attendre le résultat du réexamen. L'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal ne peut pas être appliqué quand le Président agit sur la recommandation de la commission dans l'intérêt du requérant: tout ce que le requérant peut faire valoir, c'est qu'il ne doit pas devoir attendre pendant un laps de temps déraisonnable. En l'occurrence, la période qui s'est écoulée entre le début du réexamen et la date du pourvoi était raisonnable.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que son cas n'a été soumis à la Commission de recours qu'en octobre 1985, soit dix-huit mois après l'établissement du rapport de notation, et qu'il a fallu à la commission encore un an pour déposer ses conclusions. Il attendit encore cinq mois avant de saisir le Tribunal et, à ce moment-là, il y avait trois ans que l'examen du recours traînait, ce qui est un délai tout à fait déraisonnable. Il ne se souvient pas d'avoir reçu la lettre du directeur principal du personnel en date du 1er décembre 1986.

Sur le fond, il affirme que la décision définitive repose sur une erreur évidente et constitue une injustice flagrante.

E. Dans sa duplique, l'OEB développe l'argumentation de la réponse. Elle affirme en particulier que ni l'article VII du Statut du Tribunal ni la jurisprudence ne fixent des délais stricts pour les diverses étapes de la procédure de recours interne. Le Tribunal prévoit que le temps doit être "raisonnable". Pour l'OEB, la requête ne devient pas recevable du fait que le Président n'a pas pris de décision définitive dans les soixante jours suivant le dépôt du rapport de la Commission de recours; en effet, il ne pouvait raisonnablement pas agir d'une autre façon dans le délai de soixante jours sur la base du rapport de la commission.

#### CONSIDERE:

1. Le requérant, examinateur de recherche de grade A3 à l'Office européen des brevets, demande en substance la révision de certains éléments de son rapport de notation pour la période 1982-83. La requête a été introduite à la suite d'une procédure interne de recours dont il faut rappeler au préalable les étapes successives.

Sur les antécédents de la procédure

2. Il résulte du dossier que le rapport litigieux a été établi en mars 1984. Le requérant, ayant obtenu connaissance des appréciations de ses supérieurs, conformément à la procédure de notation en vigueur, a soulevé aussitôt des objections contre la notation globale que le premier notateur avait établie au niveau de la cote 3 (bon), alors que le supérieur habilité à contresigner l'avait précisée comme étant située dans le haut de la cote "bon". Sous la rubrique appropriée, le requérant a inscrit la remarque suivante: "Il est demandé de revoir le rapport de notation et d'accorder la cote globale 'très bien'." Dans une note additionnelle, le requérant a formulé plus explicitement ses remarques critiques en relevant notamment que sa productivité et la qualité de son travail avaient été sous-évaluées par l'attribution de la cote 3.

3. Dans la suite, le rapport de notation a parcouru la procédure interne de conciliation, mais sans résultat. Le 30 juillet 1985, le requérant a adressé une réclamation formelle au Président de l'Office. En réponse à cette réclamation, le directeur principal du personnel a fait savoir au requérant, par lettre du 8 octobre 1985, que "le Président de l'Office estime qu'une suite favorable ne peut être réservée à votre requête et que la Commission de recours est saisie pour avis".

4. La Commission de recours a présenté son avis le 24 octobre 1986. A la suite d'un examen approfondi, qui a porté surtout sur la question de la productivité, elle arrive à la conclusion suivante:

"En conséquence, la commission recommande unanimement que le rapport de notation de M. Benze pour l'année 1983 soit renvoyé au Vice-Président de la DG1 pour modification de la note de la rubrique I.A.1 (productivité) et reconsidération de la note globale à la lumière de cette modification."

5. Cette recommandation ayant été approuvée par le Président de l'Office le 11 novembre 1986, une lettre a été

adressée le 1er décembre 1986 par le directeur principal du personnel à M. Benze, informant celui-ci "qu'au vu des considérations développées dans cet avis, le Président a décidé de renvoyer ce rapport au vice-président de la DGI pour modification de la note de la rubrique I.A.1 (productivité) et reconsidération de la note globale à la lumière de cette modification". Ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, le requérant conteste avoir reçu cette communication.

6. Le 26 mars 1987, le requérant a introduit sa requête auprès du Tribunal. L'objet et les conclusions du recours ne sont pas clairement définis. Considérant l'ensemble des arguments développés dans la requête, on peut retenir ce qui suit:

a) Le requérant demande avant tout que l'appréciation globale soit relevée de la cote 3 (bon) à la cote 2 (très bon).

b) Il dirige principalement sa critique contre l'appréciation de sa productivité. Bien que, selon lui, le rapport de la Commission de recours aille dans la bonne direction, en recommandant la cote 2 (bon), il estime que son travail mérite en réalité la cote 1 (excellent).

c) Il considère que les aspects qualitatifs de son travail ont été trop peu considérés et exige que l'Organisation révèle les résultats de toutes les appréciations qualitatives de son activité.

d) Enfin, il demande l'allocation d'une somme équitable destinée à compenser le trouble apporté dans l'accomplissement de ses tâches par ce litige, l'effort nécessaire pour défendre ses droits et son intégrité ainsi que les frais engagés pour assurer sa défense.

7. Dans le formulaire introductif de sa demande, le requérant relève que son recours est dirigé en substance contre le rapport de notation pour 1982-83 et, formellement, contre l'omission du Président de l'Office de prendre dans les délais une décision à la suite de l'avis de la Commission de recours, daté du 24 octobre 1986 et notifié le 27 octobre suivant.

8. Il résulte du dossier qu'en fait, le processus de reconsidération du rapport litigieux, entamé dès novembre 1986, a été terminé seulement le 20 mai 1987. C'est le 27 mai suivant, alors que la présente requête était déjà pendante, que le Président de l'Office a adressé à M. Benze une note dont il résulte qu'à la suite des avis reçus par les notateurs, il a décidé de modifier comme suit le rapport de notation:

"1. La mention de la rubrique I.A.1 est portée à 2.

2. En ce qui concerne la mention globale (rubrique III ii)), ainsi qu'il ressort des 'Remarques sur le système de notation' (point A.6.2), la mention 2 ne peut en principe être attribuée que si les prestations sont 'd'un niveau très supérieur à la moyenne, tant par le volume que par la qualité du travail fourni'. Si tel est bien le cas pour ce qui est de la productivité, je ne relève dans le dossier aucun élément permettant de considérer qu'il en est de même pour la qualité. En conséquence, la mention globale 3 - tendant vers 2 - reflète correctement l'ensemble de vos prestations durant la période considérée."

9. L'OEB a déposé son mémoire en défense le 23 juin 1987. Conformément à une autorisation accordée par le Tribunal, ce mémoire traite exclusivement de la question de recevabilité. L'Organisation estime en effet que le recours est irrecevable parce que prématuré. A son avis, le requérant n'avait pas encore, au moment de saisir le Tribunal, épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel, ainsi qu'il est exigé par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

10. Selon l'OEB, le requérant ne pouvait pas, non plus, invoquer l'existence d'une décision implicite de rejet de son recours interne. L'Organisation ne méconnaît pas que tant l'article 106 du Statut des fonctionnaires que l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal permettent d'inférer une décision implicite de refus après deux mois, qui seraient à calculer en l'occurrence à partir de l'avis de la Commission de recours. Toutefois, cette règle ne serait pas appropriée dans un cas comme celui de l'espèce, où le Président avait accepté les recommandations de la commission, proposant une reconsidération de certaines appréciations par les notateurs. Il devait donc attendre le résultat de cette procédure, sur laquelle il n'avait aucune prise.

11. Dans ces conditions, tout ce qu'on pourrait exiger en l'occurrence, ce serait l'observation d'un "délai raisonnable" avant de conclure éventuellement à l'existence d'une décision implicite de rejet. L'Organisation rappelle à ce propos les considérations qui sont à la base du jugement No 532 du Tribunal (affaire Devisme). Selon l'OEB, le délai qui s'est écoulé entre l'avis de la Commission de recours, du 24 octobre 1986, et la décision finale

du 27 mai 1987 ne dépasserait pas la limite de ce qui est raisonnable. Par voie de conséquence, la requête introduite par M. Benze devrait être considérée comme prématurée.

12. Dans sa réplique, le requérant expose qu'il a introduit sa requête à la date du 26 mars 1987 pour éviter qu'il soit déchu de son droit de recours, alors que celui-ci est subordonné à un délai de cinq mois calculé à partir du moment où la procédure de recours interne était terminée, c'est-à-dire le 27 octobre 1986, date à laquelle l'avis de la Commission de recours lui a été notifié. Quant à la lettre de l'administration du 1er décembre 1986, annonçant la révision du rapport de notation, le requérant déclare qu'il ne l'a pas dans son dossier et qu'il ne se souvient pas l'avoir reçue. Il estime qu'après une procédure qui a duré déjà trois ans au total, il a droit à une décision dans le délai statutaire et qu'il ne doit pas être réduit à espérer interminablement une décision. Quant à la décision finale du 27 mai 1987, il dit qu'elle est loin de lui donner satisfaction et qu'il la rejette comme "manifestement erronée".

13. Dans sa duplique, l'OEB analyse la question du rapport entre les délais fixés par les statuts respectifs et les nécessités impliquées par le déroulement des recours internes. Il considère comme impossible d'enfermer la procédure globale de ces recours dans un délai, des délais ne pouvant être déterminés que de phase en phase. En l'absence de délais déterminés, il faudrait, à la lumière de la jurisprudence du Tribunal, se contenter ici de la notion de "délai raisonnable". En l'occurrence, cette limite n'aurait pas été dépassée malgré certains retards inévitables.

Sur la recevabilité du recours

14. La question soulevée par l'OEB au sujet de la recevabilité du recours doit être résolue à la lumière du système des dispositions procédurales du Statut du Tribunal, d'une part, et de celles du Statut des fonctionnaires de l'OEB, d'autre part.

15. 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 les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel".

16. En matière de délais de recours, l'article VII prévoit:

- un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la décision litigieuse si celle-ci est explicite (paragraphe 2), et
- un délai additionnel de soixante jours en cas de carence de l'administration (paragraphe 3).

17. Cette dernière disposition trouve son équivalent dans l'article 106 du Statut du personnel, aux termes duquel le défaut, par l'administration, de répondre à une demande d'un fonctionnaire dans le délai de deux mois "vaut décision implicite de rejet".

18. Les modalités des recours internes font l'objet des articles 107 à 113. Aux termes de l'article 108, le recours interne est introduit par une demande adressée à l'autorité investie du pouvoir de nomination dans les trois mois de la décision contestée; en cas de carence, le délai de recours est calculé en tenant compte des dispositions de l'article 106 précité. Selon l'article 109, paragraphe 1, si le Président de l'Office estime qu'une suite favorable ne peut être réservée au recours, il saisit, "sans délai", la Commission de recours; celle-ci établit sur chaque affaire un avis motivé, qui est communiqué à l'autorité compétente et au demandeur.

19. Selon l'article 109, paragraphe 2, si le Président n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle il a été saisi, le recours est réputé rejeté. Le paragraphe 3 ajoute que lorsque sont épuisés tous les moyens de recours internes, un fonctionnaire peut recourir au Tribunal administratif de l'OIT "conformément au Statut dudit Tribunal".

20. Il apparaît de ces dispositions que le Statut des fonctionnaires de l'OEB ne prévoit pas de délais précis, ni en ce qui concerne les travaux de la Commission de recours, ni en ce qui concerne les conséquences que l'autorité investie du pouvoir de nomination est amenée à tirer des avis rendus par cette commission. Par contre, le Statut des fonctionnaires et le Statut du Tribunal ont en commun de fixer de manière générale à trois mois le délai de recours et à deux mois le délai de carence en l'absence de décision explicite, dans les cas où l'administration est obligée de prendre position.

21. Il résulte de cette analyse que les prescriptions statutaires sur les délais de recours ne peuvent pas être appliquées indistinctement à toutes les phases de la procédure de recours interne. En particulier, les délibérations de

la Commission de recours ne peuvent pas être enfermées dans des délais précis, compte tenu de la nature des travaux de cet organe de caractère quasi juridictionnel. Par contre, les phases qui impliquent une action de l'administration sont soumises aux règles générales relatives aux délais de recours: tel est le cas non seulement de toute décision explicite de l'autorité compétente faisant grief à un fonctionnaire, mais encore de toute carence de l'administration, dans une situation où elle devait prendre une décision déterminée.

22. C'est à la lumière de ces données qu'il convient d'apprécier la situation qui a fait suite à la formulation de l'avis de la Commission de recours dans la présente affaire.

23. Il est rappelé que l'avis de la Commission de recours porte la date du 24 octobre 1986 et qu'il a été notifié au requérant le 27 octobre suivant. Il en résulte qu'à la fin du mois de décembre 1986, l'administration se trouvait en carence. L'Organisation est mal venue de prétendre qu'il aurait suffi qu'elle se prononçât dans un "délai raisonnable", alors que le Président n'aurait pas de prise sur les notateurs, du fait que ceux-ci s'expriment en toute indépendance. S'il est vrai que les notateurs forment leur appréciation en toute liberté, il n'en reste pas moins qu'ils sont tenus de remplir leur devoir dans les délais statutaires. Il est à remarquer qu'en l'occurrence il s'agissait en fait de décisions simples puisque les hauts fonctionnaires concernés connaissaient parfaitement les données du problème et qu'ils disposaient au surplus, à cette époque, d'une analyse soignée et objective de la situation de M. Benze dans l'avis de la Commission de recours; l'administration ne saurait donc prétendre qu'il lui aurait été impossible de mener à bien sa tâche dans le délai statutaire.

24. Il apparaît ainsi que M. Benze se trouvait, à la fin du mois de décembre 1986, devant une carence de l'administration, qu'à cette date il avait épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel et que la prudence lui commandait d'introduire une requête pour éviter de se trouver forclos au cas où l'administration aurait persisté dans son inaction.

25. Il s'ensuit encore que la décision finale, intervenue le 27 mai 1987, était tardive par rapport aux règles de procédure fixées par le Statut de l'OEB. Sans doute, le requérant aurait pu l'attaquer par une deuxième requête, qui aurait pu être jointe à la première et qui aurait évité toute discussion sur la question de recevabilité. Toutefois, comme la décision du 27 mai 1987 fait partie intégrante de la décision litigieuse, dont l'essentiel subsiste, il n'y a pas d'objection à ce qu'elle soit jointe à la procédure en cours. Le requérant a montré dans sa réplique que telle est son intention; quant à l'OEB, il n'est pas recevable à soulever une objection contre cette extension du recours, alors qu'il a causé lui-même les difficultés procédurales qui font l'objet du présent jugement.

26. Il résulte de tout ce qui précède que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée. Par voie de conséquence, la procédure sur le fond doit être reprise au stade où elle a été laissée à la suite de l'exception soulevée par l'OEB, c'est-à-dire au stade du mémoire en défense, étant entendu que l'objet de la requête reste le rapport de notation tel qu'il a été modifié à l'issue de la procédure interne de recours. La question des dépens reste réservée jusqu'au jugement sur le fond.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. L'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Organisation européenne des brevets est rejetée.
2. La procédure est reprise sur le fond.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 décembre 1987.

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
P. Pescatore  
A.B. Gardner

