

SOIXANTE-QUATRIEME SESSION

Affaires GEISLER (No 2) et WENZEL (No 3)

Jugement No 899

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Joseph Geisler le 3 juin 1987, la réponse de l'OEB datée du 20 août, la réplique du requérant du 16 décembre 1987 et la duplique de l'OEB datée du 23 mars 1988;

Vu la troisième requête dirigée contre l'OEB, formée par M. Alfred Wenzel le 27 mai 1987, la réponse de l'OEB datée du 20 août, la réplique du requérant du 22 décembre 1987 et la duplique de l'OEB datée du 23 mars 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 64(6) et 106 à 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. L'article 64(6) du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets dispose: "... la rémunération des fonctionnaires fait l'objet d'examen périodiques et est ajustée par le Conseil d'administration ... compte tenu des recommandations du Comité de coordination des experts budgétaires gouvernementaux des Organisations coordonnées..."

En 1979, le Comité de coordination a adopté dans son 159^e rapport un nouveau système d'ajustement de la rémunération du personnel, qui suit l'évolution des traitements dans la fonction publique de sept pays de référence, dont les Pays-Bas. L'article 6 c) de l'annexe à ce rapport définit la notion de "rémunération nette" comme suit:

"La moyenne arithmétique des traitements bruts minimums et maximums, majorés de tous les autres éléments qui constituent la rémunération obtenue par la généralité des agents célibataires du grade considéré, mais diminués des cotisations obligatoires à la sécurité sociale ainsi que des impôts sur les revenus perçus par le pouvoir central, à charge des agents célibataires, et déterminés en faisant abstraction des déductions non forfaitaires."

Depuis l'année 1981, on tient compte, dans le calcul des barèmes de rémunération, d'une déduction, dite l'"Inhouding", opérée sur les revenus des fonctionnaires nationaux aux Pays-Bas en vertu d'une loi dite "Inhoudingswet". D'autre part, on applique, depuis 1985, la définition du célibataire telle qu'elle retenue aux fins du droit fiscal dans ce pays, soit une personne célibataire de moins de vingt-sept ans et vivant de façon non indépendante, c'est-à-dire chez ses parents. De nouveaux tableaux de rémunération furent diffusés en mars 1985.

Les requérants sont fonctionnaires de l'Office européen des brevets. A la fin du mois de mars 1985, ils constatèrent que leur rémunération avait été calculée en fonction des nouveaux barèmes et que la déduction nommée "Inhouding" avait été prise en compte pour le calcul des rémunérations. Le 11 juin M. Geisler, et le 13 juin M. Wenzel, introduisirent des recours internes conformément aux articles 106 à 108 du Statut des fonctionnaires visant à faire rectifier les tableaux de rémunération avec effet rétroactif à la date du prélèvement constaté et à leur verser la différence augmentée des intérêts de retard. Le Président de l'Office soumit ces demandes à la Commission de recours, qui se déclara dans l'impossibilité de se réunir, le président et ses membres estimant que l'impartialité de leur jugement pouvait être mise en doute. Par des lettres datées du 5 mars 1987, qui constituent les décisions attaquées, le directeur principal du personnel informa les requérants que le Président de l'Office rejetait leurs recours.

B. Les requérants soutiennent que, depuis le 1^{er} juillet 1981, les dispositions applicables en matière de rémunération, qui se trouvent dans le 159^e rapport du Comité de coordination, ne sont pas correctement appliquées. La déduction dite "Inhouding" n'est ni une cotisation obligatoire à la sécurité sociale, ni un impôt sur les revenus, et par conséquent, en application de l'article 6 c) de l'annexe dudit rapport, n'aurait pas dû être prise en

compte lors de la détermination des rémunérations applicables dans les organisations coordonnées.

Une autre erreur vient, à leur avis, du fait que la notion de célibataire prise en considération depuis le 1er juillet 1985 est telle qu'elle n'est en aucune manière représentative des agents recrutés par l'OEB, généralement titulaires d'un diplôme universitaire, ayant quelques années de pratique et donc environ trente ans.

En conclusion, les requérants prient le Tribunal d'ordonner le versement des sommes indûment retenues depuis la révision salariale du 1er juillet 1981, à la suite de la prise en compte de l'"Inhouding", ainsi que des sommes retenues au titre de la notion erronée de célibataire utilisée depuis la révision du 1er juillet 1985. Ils réclament en outre 2.000 marks allemands chacun à titre de dépens.

C. L'OEB répond que les conclusions relatives à la définition du célibataire selon la loi néerlandaise ne figurent pas dans les recours internes et sont donc irrecevables.

Quant à la question de l'"Inhouding", l'Organisation reconnaît qu'elle est plus délicate. S'il est vrai que l'OEB n'est pas une des organisations coordonnées et n'est pas liée par les recommandations du Comité de coordination, il est également vrai qu'au sens de l'article 6 c) de l'annexe au 159e rapport du Comité de coordination, cette déduction ne peut être qualifiée de cotisation obligatoire à la sécurité sociale ou d'impôt sur le revenu et n'est donc pas applicable.

Par ailleurs, des institutions internationales, fussent-elles coordonnées ou non, ne peuvent exiger du gouvernement des Pays-Bas, qui est un Etat souverain, qu'il change de méthode de calcul de la rémunération de ses fonctionnaires.

C'est en tenant compte de ces difficultés que le Président de l'Office a présenté au Conseil d'administration de l'OEB un projet de "coordination adaptée" aux besoins propres de l'OEB. Mais le Conseil d'administration a décidé d'en suspendre l'étude.

En conséquence, l'Organisation demande au Tribunal de débouter les requérants de toutes leurs conclusions.

D. Dans leurs répliques, les requérants développent leurs arguments. Ils soutiennent qu'ils n'ont nullement l'intention d'imposer une nouvelle méthode de calcul de la rémunération des fonctionnaires aux Pays-Bas. En revanche, ils contestent que la déduction opérée pour calculer cette rémunération puisse être retenue par le Conseil d'administration lorsqu'il s'agit de déterminer le barème de salaires à l'OEB.

E. Dans ses dupliques, l'OEB complète les explications contenues dans les réponses. Elle fait observer que le Comité de coordination, lors d'une réunion tenue le 11 avril 1986, approuva la position néerlandaise sur la question de la déduction à opérer sur les salaires.

CONSIDERE:

1. Les requérants, fonctionnaires de l'Office européen des brevets, contestent certains éléments qui ont servi de base au calcul de l'adaptation, par la décision du Conseil d'administration du 14 juin 1985, des traitements versés aux fonctionnaires de cet Office. Ils demandent en conséquence un rajustement correspondant de leur rémunération, avec effet rétroactif à une date non déterminée.

2. Les deux recours étant identiques quant à leur objet et quant aux arguments utilisés, il y a lieu de les joindre aux fins du jugement.

3. Pour autant qu'il soit possible de reconstruire les faits sur la base du dossier des deux affaires, il apparaît qu'en vertu de l'article 64, paragraphe 6, du Statut des fonctionnaires, la rémunération des fonctionnaires de l'OEB fait l'objet d'examens périodiques et qu'elle est ajustée par le Conseil d'administration compte tenu des recommandations du "Comité des experts budgétaires gouvernementaux des organisations européennes coordonnées". C'est sous l'inspiration de ces travaux, mais sans y participer formellement, que l'OEB a pratiqué, pendant la période envisagée, une politique de parallélisme avec l'évolution des traitements des fonctions publiques nationales d'un certain nombre de pays représentatifs. Les jugements No 726 (affaire Andres No 2 et consorts), du 17 mars 1986, No 785 (Andres No 8), du 12 décembre 1986 et No 859 (Andres No 9), du 10 décembre 1987 définissent, du point de vue de l'OEB, la portée de ces travaux de coordination.

4. Il ressort des dossiers que les travaux de coordination trouvent leur cadre juridique dans l'annexe du 159e rapport du Comité de coordination, qui fixe la procédure d'ajustement des rémunérations. L'article 6 c) de cette annexe définit en ces termes la "rémunération nette" à prendre en considération pour l'établissement des niveaux de rémunération des fonctionnaires nationaux à prendre en considération comme base des traitements servis par les organisations coordonnées:

"La moyenne arithmétique des traitements bruts minimums et maximums, majorés de tous les autres éléments qui constituent la rémunération obtenue par la généralité des agents célibataires du grade considéré, mais diminués des cotisations obligatoires à la sécurité sociale ainsi que des impôts sur les revenus perçus par le pouvoir central, à charge des agents célibataires, et déterminés en faisant abstraction des déductions non forfaitaires."

5. Il apparaît des renseignements fournis par les requérants que vers la fin de l'année 1985, une discussion s'est déroulée au sein du Comité de coordination au sujet de la prise en compte de deux éléments de calcul communiqués par l'administration néerlandaise, à savoir: d'une part, un prélèvement pratiqué sur les rémunérations des fonctionnaires nationaux en vertu d'une loi dite "Inhoudingswet", dont la qualification au regard des critères de l'article 6 c) de l'annexe du 159e rapport restait contestée; d'autre part, l'imposition d'un "agent célibataire" selon la législation fiscale néerlandaise, étant entendu que cette législation comporte plusieurs acceptions différentes de cette notion.

6. La prise en compte de ces deux éléments dans le calcul du barème "coordonné" aurait, selon les requérants, entraîné une baisse des échelles de rémunération valables pour l'OEB.

7. Il apparaît de documents déposés par les requérants que, par une "Communication au personnel" diffusée le 10 novembre 1986, le Président de l'Office a vivement critiqué la prise en compte de ces deux éléments de calcul et exprimé sa compréhension pour le mécontentement du personnel, en prenant un "ferme engagement" en vue d'une meilleure solution, dite de la "coordination adaptée". Sa proclamation conclut sur ces mots: "C'est pour ce résultat, le seul raisonnable au demeurant, que je lutterai, en notre nom à tous, de toute mon énergie."

8. La même position transparaît dans une proposition soumise par le Président au Conseil d'administration, mais il semble qu'en fin de compte le Conseil ait adopté un barème des rémunérations modelé sur les conclusions du Comité de coordination, c'est-à-dire reflétant la prise en compte du prélèvement néerlandais et, au surplus, une solution de compromis sur la question de la catégorie des célibataires fiscaux néerlandais.

9. A la suite de la diffusion des nouveaux tableaux de rémunération, le 18 mars 1985, et du versement, à la fin du même mois, des rémunérations adaptées en conséquence, les requérants, par des lettres en substance identiques, datées respectivement des 11 et 13 juin 1985, ont introduit des réclamations concernant l'effet sur leurs rémunérations de la prise en compte du prélèvement néerlandais, en priant le Président de rectifier les tableaux de rémunération, et ceci rétroactivement à la date de l'introduction du prélèvement contesté, et de leur verser la différence augmentée des intérêts de retard. Pour le cas de réponse négative, ils ont demandé de considérer leurs lettres comme recours interne au sens des articles 106 à 108 du Statut.

10. Le Président ayant communiqué ces réclamations à la Commission de recours interne, celle-ci a fait connaître qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de délibérer, son président et ses membres étant pareillement intéressés à l'issue du litige. Dans ces conditions, les requérants ont été informés, par lettre du 5 mars 1987, de ce que le Président avait décidé de rejeter leurs recours. Ce sont ces décisions qui font l'objet des présentes requêtes.

11. Dans leurs requêtes, M. Geisler et M. Wenzel développent deux griefs distincts. D'une part, ils estiment que l'OEB n'aurait pas dû tenir compte, dans le calcul de ses barèmes de rémunération, du prélèvement néerlandais, qui ne correspondrait ni à la notion de cotisation de sécurité sociale, ni à celle d'impôt sur le revenu au sens de l'article 6 c) de l'annexe du 159e rapport; d'autre part, ils exposent que le profil du "célibataire fiscal néerlandais" pris en considération dans les travaux du Comité de coordination, qui serait une personne de vingt-sept ans "sans domicile indépendant", donc vivant chez ses parents, ne correspondrait pas au profil des agents recrutés en début de carrière par l'OEB, plus âgés et obligés d'avoir un domicile propre.

12. L'OEB considère les requêtes comme irrecevables en tant qu'elles concernent la définition du célibataire selon la loi fiscale néerlandaise, ce grief, soulevé pour la première fois dans les requêtes, n'ayant pas fait l'objet des recours internes.

13. Quant au grief tiré de la prise en considération du prélèvement néerlandais, l'Organisation admet que celui-ci, compte tenu de ses caractéristiques et de sa destination, n'est ni une contribution de sécurité sociale, ni un impôt sur le revenu, mais elle admet qu'"en théorie" on pourrait soutenir aussi une thèse contraire. Devant cette incertitude, le Président aurait présenté au Conseil d'administration une conception qui serait celle d'une coordination "adaptée" aux besoins propres de l'OEB. Les Etats étant souverains, on ne verrait cependant guère que des institutions, "fussent-elles européennes, coordonnées ou non", pussent imposer aux Pays-Bas de calculer autrement qu'ils ne le font la rémunération nette de leurs fonctionnaires. Le Conseil d'administration, lui aussi souverain, n'aurait pas accepté la proposition globale qui lui avait été faite par le Président, renvoyant le problème à des études ultérieures. Selon les renseignements donnés dans les duplicques de l'OEB, la position néerlandaise aurait en fin de compte été admise par les autres délégués nationaux lors d'une réunion tenue le 11 avril 1986 dans le cadre du Comité de coordination.

Sur l'appréciation des requêtes

14. A titre préliminaire, il y a lieu de faire remarquer que le Tribunal ne saurait porter son appréciation selon des critères propres au droit national d'un Etat déterminé. Les seules règles que le Tribunal a vocation d'appliquer sont les règles relatives à la fonction publique internationale et, en l'occurrence, les dispositions du Statut du personnel de l'OEB et les critères de l'article 6 c) de l'annexe du 159e rapport, à condition encore qu'il soit établi que cette dernière disposition est applicable dans le cadre de l'OEB en vertu d'une décision du Conseil d'administration, question sur laquelle les parties ne se sont pas prononcées. Sous cette réserve, il y a lieu de dire ce qui suit.

15. Quant à la recevabilité des requêtes, la position de l'OEB est justifiée en ce qui concerne la conclusion relative à la portée de la notion de "célibataire" retenue comme critère de comparaison par l'article 6 c) de l'annexe du 159e rapport. Ce grief n'ayant pas été formulé dans les recours internes pour la raison que cette modification est postérieure à ceux-ci, il serait contraire au système des voies de recours d'admettre qu'il soit soulevé pour la première fois dans les requêtes adressées au Tribunal. Ce chef de recours doit donc être écarté comme irrecevable.

16. Quant à la question de la prise en compte du "prélèvement néerlandais", seul objet des recours internes, il y a lieu de faire observer de prime abord que la décision litigieuse est dépourvue de toute motivation, en méconnaissance de l'article 106, paragraphe 1, du Statut, qui exige que toute décision faisant grief soit motivée.

17. Il y a lieu de faire remarquer à ce sujet que l'exigence de motivation n'a pas seulement pour but de protéger l'intérêt des fonctionnaires; son but est en même temps de permettre au Tribunal d'exercer utilement son contrôle juridictionnel, ce qui est impossible en présence d'une décision qui ne comporte aucune indication de caractère substantiel sur l'objet qu'elle concerne, ni sur la base juridique sur laquelle elle s'appuie, ni sur les raisons qui la sous-tendent.

18. Une motivation adéquate de la décision de refus s'imposait d'autant plus qu'en l'occurrence, la Commission de recours s'était déportée et que l'administration défenderesse avait pris antérieurement, sur le problème litigieux, une attitude qui n'était pas exempte de contradictions. En effet, tout en relevant vigoureusement son autonomie au regard des travaux de la coordination, l'Organisation a, semble-t-il, appliqué en fait les normes coordonnées, non sans les avoir vivement critiquées au préalable. Cette attitude méritait une explication approfondie en face de la contestation portée par les fonctionnaires requérants, d'autant plus que celle-ci semble intéresser l'ensemble du personnel, ainsi qu'il est démontré par l'attitude de la Commission de recours.

19. En outre, dans la présente procédure, la défense de l'Organisation est restée purement formelle, en ce que la défenderesse se retranche derrière la volonté d'un Etat participant à la coordination et derrière celle du Conseil d'administration, sans indiquer quels sont, objectivement, les critères d'appréciation retenus pour la fixation des rémunérations et quel est l'enchaînement des actes qui ont conduit au résultat contesté. En aucun cas une argumentation de ce genre ne saurait permettre à l'OEB de se soustraire au respect du droit dans les relations avec ses fonctionnaires. Pour sa part, le Tribunal se trouve dans l'impossibilité de reconnaître exactement les éléments du litige et de remplir sa mission juridictionnelle.

20. Il en résulte qu'un supplément d'instruction est nécessaire sur ces points afin de permettre au Tribunal de se prononcer sur le fond du litige. Il se déroulera de la manière suivante:

a) l'Organisation déposera, dans le mois suivant le prononcé du présent jugement, un mémoire indiquant de manière précise l'objet des décisions litigieuses, la base juridique sur laquelle ces décisions sont fondées, notamment en ce

qui concerne la mise en vigueur, dans le cadre de l'OEB, des dispositions de l'article 6 c) de l'annexe au 159e rapport, et les raisons qui les justifient;

b) les requérants pourront déposer leurs observations dans le délai d'un mois à compter de la notification de ce mémoire;

c) l'Organisation pourra y répondre dans un délai de quinze jours à compter de leur notification.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. Les requêtes sont rejetées comme irrecevables dans la mesure où elles concernent la question de la notion d'"agent célibataire" selon l'article 6 c) de l'annexe au 159e rapport du Comité des experts budgétaires gouvernementaux des organisations européennes coordonnées.

2. Pour ce qui concerne l'incidence, sur le barème des rémunérations, de la prise en compte du "prélèvement néerlandais", le Tribunal ordonne un supplément d'instruction portant sur les questions mentionnées au paragraphe 20 ci-dessus.

3. Les dépens sont réservés.

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 30 juin 1988.

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