

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

**B. (n° 8), F. (n° 5), K. (n° 2)
et P. (n° 12)**

c.

OEB

132^e session

Jugement n° 4434

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. J. B. (sa huitième), M. T. A. R. F. (sa cinquième), M. C. K. (sa deuxième) et M. R. P. (sa douzième) le 26 septembre 2019, et la réponse de l'OEB du 16 janvier 2020, les requérants n'ayant pas déposé de réplique;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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:

Les requérants contestent le refus d'organiser un scrutin sur un appel à la grève en application des nouvelles règles régissant l'exercice du droit de grève à l'Office européen des brevets (secrétariat de l'OEB).

En juin 2013, le Conseil d'administration de l'OEB adopta la décision CA/D 5/13 insérant un nouvel article 30bis dans le Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets concernant le droit de grève et modifiant les articles 63 et 65 existants, relatifs aux absences irrégulières et au paiement de la rémunération. L'article 30bis énonce quelques règles fondamentales en matière de grève, indiquant notamment qu'un appel à la grève peut être lancé par un comité du personnel, une association d'agents ou un groupe d'agents et que la

décision de commencer une grève doit être soumise à un vote des agents, qu'un préavis de grève est adressé au Président de l'Office et que la participation à une grève entraîne une retenue sur rémunération. Le paragraphe 10 de l'article 30bis autorise le Président à arrêter d'autres modalités d'application de cet article, notamment en ce qui concerne la durée maximale de la grève et la procédure de vote. S'appuyant sur cette disposition, le Président émit la circulaire n° 347, qui contenait les «Directives applicables en cas de grève». La circulaire n° 347 entra en vigueur le 1^{er} juillet 2013, le même jour que la décision CA/D 5/13. Elle prévoit notamment qu'un groupe qui appelle à la grève doit représenter au moins 10 pour cent de l'ensemble des agents de l'OEB et que l'Office doit organiser un scrutin dans un délai d'un mois à compter de la réception d'un appel à la grève. Si le nombre de voix requis est atteint, un préavis doit être adressé au Président au moins cinq jours ouvrables avant la grève. Il est également dit dans la circulaire que «[l]a durée maximale d'une grève est d'un mois à compter de la date de commencement de la grève indiquée dans l'avis préalable. Au-delà de cette limite, toute nouvelle grève doit être organisée en conformité avec l'article 30bis [...]».

En septembre 2013, le Comité du personnel de Munich notifia au Président un appel à la grève lancé par un groupe d'agents, se faisant appelé «initiative LIFER»*. Le vote ayant été favorable, l'initiative LIFER informa le Président, par l'intermédiaire du Comité du personnel, qu'un mouvement de grève aurait lieu au cours de la période de trente jours comprise entre le 17 octobre et le 15 novembre 2013 (cinq jours de grève étaient prévus pendant cette période). Le 24 octobre 2013, le Comité central du personnel transmit au Président un autre appel à la grève lancé par un groupe d'agents, se faisant appelé «initiative IFLRE»*, qui avait recueilli plus d'un millier de signatures. Or, cette fois, le Président refusa d'organiser un scrutin car il estimait que l'appel à la grève enfreignait les nouvelles règles à deux égards: en premier lieu, aucun nouveau mouvement de grève ne pouvait être organisé avant que la période de grève d'un mois couverte par l'initiative LIFER ne soit écoulée et, en second lieu, il n'y avait pas

* Traduction du greffe.

d'interlocuteur avec lequel les points de désaccord pouvaient être abordés, l'initiative IFLRE n'ayant pas désigné de représentant. La décision du Président de ne pas organiser de scrutin fut transmise au Comité central du personnel par lettre du 31 octobre 2013 et annoncée au personnel le 21 novembre 2013 par le communiqué n° 41.

De nombreux agents, dont les requérants, présentèrent des demandes de réexamen pour contester le refus du Président d'organiser un scrutin. Ces demandes de réexamen furent rejetées le 17 janvier 2014 et les requérants (ainsi que 26 autres agents) saisirent ensuite la Commission de recours. Celle-ci recourut à sa procédure de «recours type»* et les requérants furent choisis pour faire partie des requérants types. Une audition se tint en avril 2018, mais la Commission ne rendit son avis qu'un an plus tard, le 30 avril 2019. Elle conclut à la majorité (deux de ses trois membres) que le Président avait refusé à bon droit d'organiser un scrutin au motif que le mouvement de grève coïncidait avec le mouvement en cours lancé par l'initiative LIFER. Pour cette raison, elle recommanda le rejet des recours comme étant dénués de fondement, sans toutefois se prononcer clairement sur la question de savoir si les nouvelles règles exigeaient également du groupe appelant à la grève qu'il désigne un représentant ou un interlocuteur. Le membre dissident considéra en revanche que la décision contestée était illégale et qu'il y avait lieu d'accorder une indemnité pour atteinte au droit de grève. La Commission de recours recommanda à l'unanimité d'accorder à chacun des auteurs des recours une indemnité pour tort moral de 450 euros à raison des retards enregistrés dans la procédure.

Par décision du 1^{er} juillet 2019, la Vice-présidente chargée de la Direction générale 4 (DG4), agissant par délégation de pouvoir du Président, rejeta les recours conformément à l'avis majoritaire de la Commission et accorda aux requérants une indemnité de 450 euros à raison du retard pris dans la procédure. Telle est la décision attaquée dans chacune des requêtes.

* Traduction du greffe.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que le communiqué n° 41 et de déclarer que «les dispositions concernant la grève»^{*} sont illégales et, par conséquent, inapplicables. Ils réclament chacun une indemnité pour tort moral d'un montant de 5 000 euros au motif qu'ils ont été privés de leur droit de voter dans le cadre d'un scrutin portant sur un appel à la grève et, en définitive, de leur droit de grève. Ils réclament également des dépens au titre de la présente procédure et de la procédure de recours interne, ainsi que des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur toutes les sommes octroyées.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter les requêtes comme étant totalement dénuées de fondement.

CONSIDÈRE:

1. En 2013, par la décision CA/D 5/13 du 27 juin 2013, le Conseil d'administration de l'OEB a modifié le Statut des fonctionnaires pour y insérer un article 30bis concernant le droit de grève et apporter les modifications y relatives aux articles 63 et 65, qui portaient directement ou indirectement sur les retenues effectuées sur la rémunération d'un agent absent du travail ou en grève. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2013, comme prévu. Le 28 juin 2013, le Président a promulgué une circulaire, la circulaire n° 347, intitulée «Directives applicables en cas de grève», qui est aussi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

2. Il y a lieu de faire d'emblée une observation générale avant d'examiner le bien-fondé des moyens avancés. Dans la présente procédure, les requérants formulent une conclusion qui implique, en substance, de déclarer que la décision CA/D 5/13 et la circulaire n° 347 sont toutes deux entachées d'illégalité et doivent être annulées. S'agissant de la circulaire, le Tribunal estime, eu égard à sa jurisprudence et à son Statut, qu'il a compétence pour la déclarer illégale et l'annuler

^{*} Traduction du greffe.

(voir, par exemple, les jugements 2857, 3522 et 3513). Cela est toutefois moins évident en ce qui concerne la décision CA/D 5/13, dont l'annulation, si elle devait être prononcée, aurait vraisemblablement pour effet juridique d'abroger des dispositions du Statut des fonctionnaires actuellement en vigueur (ou, du moins, qui l'étaient au moment où le Tribunal a été saisi). Si le Tribunal peut se prononcer sur la légalité des dispositions d'une décision de portée générale (voir, par exemple, les jugements 92, au considérant 3, 2244, au considérant 8, et 4274, au considérant 4), le point de savoir s'il a compétence pour annuler une disposition du Statut des fonctionnaires est une question juridique importante sur laquelle la jurisprudence du Tribunal manque de clarté. Cette question devra être tranchée dans une affaire appropriée par les sept juges du Tribunal réunis en séance plénière, ce qui n'est pas possible actuellement.

3. Dans le jugement 4430, également prononcé ce jour, le Tribunal a conclu que la circulaire n° 347 était illégale et l'a annulée. Par conséquent, les arguments que les requérants avancent à cet effet dans la présente procédure sont désormais sans objet. D'ailleurs, à certains égards, dans leurs écritures, les requérants partent du principe que la circulaire n° 347 était légale mais qu'elle n'a pas été suivie.

4. La circulaire n° 347 prévoyait ce qui suit:

«A. Définition

1. Grève

La grève est définie à l'article 30bis(2) du statut.

Les actions revendicatives qui ne constituent pas une cessation collective et concertée du travail, telles que la grève perlée ou la grève du zèle, ne sont pas considérées comme des grèves.

La protection conférée par le droit de grève n'est pas applicable aux agents qui participent à d'autres formes d'actions revendicatives.

B. Exercice du droit de grève

2. Appel à la grève

Peuvent décider d'appeler à la grève un comité du personnel (comité central ou section locale), une association d'agents ou un groupe d'agents représentant au moins 10 % de l'ensemble des agents de l'OEB.

3. Décision de commencer une grève

Le commencement d'une grève est subordonné à un vote par les agents ayant le droit de vote.

Ont le droit de vote les agents en activité soit à l'échelle de l'Office, soit sur les lieux d'affectation concernés par l'appel à la grève.

La procédure de vote est organisée par l'Office et clôturée dans un délai d'un mois maximum à compter de la décision d'appeler à la grève. L'anonymat des votants est garanti. Les agents qui ne sont pas en mesure de voter en personne peuvent donner procuration. Un agent ne peut bénéficier que d'un seul vote par procuration.

La procédure de vote est contrôlée par un comité composé de manière ad hoc de quatre agents, deux étant désignés ponctuellement par le Président et deux par le comité central du personnel.

Pour que le scrutin soit valable, au moins 40 % des agents ayant un droit de vote doivent y participer. La décision de commencer la grève doit être approuvée par une majorité de plus de 50 % des votants.

4. Avis préalable

Conformément à l'article 30bis(5) du statut, un préavis de grève doit être adressé au Président de l'Office au moins cinq jours ouvrables avant le commencement de la grève.

Le préavis doit préciser quels lieux d'affectation sont concernés par la grève afin d'en définir l'étendue.

La durée maximale d'une grève est d'un mois à compter de la date de commencement de la grève indiquée dans l'avis préalable. Au-delà de cette limite, toute nouvelle grève doit être organisée en conformité avec l'article 30bis du statut.

5. Déclaration de participation à une grève

Tout agent qui participe à une grève doit en informer son supérieur hiérarchique direct et s'inscrire via l'outil d'inscription mis à disposition par l'Office. Le supérieur hiérarchique direct aura accès à cet outil.

L'inscription doit avoir lieu avant le commencement ou, au plus tard, le jour de la grève.

Il pourra être conclu à une situation d'absence irrégulière au sens de l'article 63 du statut si, lors d'une grève, un agent n'est pas sur son lieu de travail, ne s'est pas inscrit à la grève et n'a pas informé son supérieur hiérarchique direct de son absence.

6. Retenue sur rémunération

Pour chaque jour ouvrable de grève, l'Office appliquera une retenue sur la rémunération mensuelle conformément à l'article 65(1)c) du statut.

Pour une participation à une grève pendant plus de quatre heures un même jour ouvrable, l'Office appliquera une retenue correspondant à 1/20^e de la rémunération mensuelle.

Pour une participation à une grève pendant quatre heures ou moins un même jour ouvrable, l'Office appliquera une retenue correspondant à 1/40^e de la rémunération mensuelle.

Pour les agents travaillant à temps partiel, la retenue sera ajustée proportionnellement.

La base de calcul de la retenue est la rémunération telle que définie à l'article 64(2) du statut.

Tout gréviste demeure affilié au régime de prévoyance sociale pendant la grève et continue donc à cotiser pleinement au régime.

C. Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le 1^{er} juillet 2013.»

Il convient avant tout de relever que la circulaire était un document juridique normatif subordonné au Statut des fonctionnaires. En tant que tel, elle ne pouvait avoir pour effet de modifier ou restreindre les dispositions du Statut des fonctionnaires à quelque égard que ce soit (voir le jugement 3534).

5. Le 26 novembre 2019, quatre fonctionnaires de l'OEB ont formé des requêtes devant le Tribunal. Ces requêtes ont le même objet et un seul mémoire a été déposé à leur appui. Dans ces circonstances, il y a lieu de les joindre et de rendre à leur sujet un seul jugement.

6. Le 21 novembre 2013, le Président a publié le communiqué n° 41. Un certain nombre de sujets y étaient abordés, dont la «récente pétition ILFRE»* (*recte* IFLRE), au sujet de laquelle le Président déclarait qu'«aucun scrutin ne sera[it] organisé»*. Par «pétition IFLRE»*, le Président faisait référence à un appel à la grève lancé par 1 102 agents, que le président du Comité central du personnel lui avait

* Traduction du greffe.

envoyé le 24 octobre 2013. L'acronyme anglais IFLRE signifiait «Initiative pour une résistance légale à l'OEB»*. La publication du communiqué n° 41 avait été précédée d'un échange écrit entre le Président de l'Office et le président du Comité sur la question de savoir ce que la décision CA/D 5/13 et la circulaire n° 347 permettaient ou non de faire à la suite de l'appel à la grève.

7. Plusieurs agents, dont les quatre requérants en l'espèce, ont présenté en novembre et décembre 2013 des demandes de réexamen de la décision du Président contenue dans le communiqué n° 41. Le Président a rejeté ces demandes de réexamen par une lettre du 17 janvier 2014, dans laquelle il a exposé (ainsi que dans une longue annexe à cette lettre) les raisons sous-tendant sa décision de ne pas organiser un scrutin concernant l'appel à la grève lancé par IFLRE. À l'issue de la procédure de recours interne, les membres de la Commission de recours ont exprimé un avis partagé. La majorité a recommandé le rejet des recours comme étant dénués de fondement, en tant qu'ils étaient recevables, tandis que la minorité a conclu qu'il y avait eu violation, notamment, du droit de grève des requérants et qu'il convenait d'accorder à chacun d'eux une indemnité pour tort moral de 3 000 euros.

8. Dans la décision attaquée dans la présente procédure, contenue dans une lettre datée du 1^{er} juillet 2019, la Vice-présidente chargée de la DG4, agissant par délégation de pouvoir du Président, a suivi la recommandation de la majorité de la Commission de recours et rejeté les recours des requérants comme étant dénués de fondement en tant qu'ils étaient recevables.

9. En l'espèce, le différend juridique repose essentiellement sur la question de savoir si le Président avait le pouvoir de refuser d'organiser, par l'intermédiaire de l'Office, un scrutin ayant pour objet de décider du commencement éventuel d'une grève, dans le délai prévu au paragraphe 3 de la circulaire n° 347, nonobstant le libellé de cette disposition qui crée a priori une obligation. À cette époque, les parties,

* Traduction du greffe.

et le Président en particulier, agissaient comme si la circulaire n° 347 était légale et produisait un effet; il convient donc d'apprécier le comportement du Président en partant du même principe. Même si, d'un point de vue juridique, la disposition en vertu de laquelle le Président a agi (ou n'a pas agi) ne produisait aucun effet et ne pouvait donc pas être enfreinte, le comportement de celui-ci constituait un abus de pouvoir en ce qu'il prétendait exercer un pouvoir qu'il n'avait pas. Si l'on aborde la question comme le Président aurait dû le faire à l'époque, ni le paragraphe 3 de la circulaire, ni aucune autre disposition de celle-ci, ni l'article 30bis, ni d'autres dispositions du Statut des fonctionnaires ne lui conféraient le pouvoir de reporter le scrutin.

10. En l'espèce, la thèse de l'OEB s'articule pour l'essentiel autour de deux arguments. L'Organisation fait valoir, en premier lieu, qu'il existait une condition préalable implicite selon laquelle il devait y avoir, au moment de l'appel à la grève, des interlocuteurs désignés et identifiés avec lesquels le Président ou ses délégués pouvaient discuter du ou des griefs sous-tendant l'appel à la grève afin de résoudre ces différends par le jeu d'un dialogue et d'un accord. De fait, dans la présente affaire, aucun interlocuteur n'avait été désigné.

11. En second lieu, l'OEB affirme dans ses écritures que, correctement interprété, le paragraphe 4 de la circulaire n° 347 instaurait un «intervalle obligatoire entre des campagnes de grève»*. Autrement dit, si une grève venait d'avoir lieu ou était en cours, aucune «nouvelle grève», pour reprendre les termes du paragraphe 4, ne pouvait avoir lieu dans le mois qui suivait cette grève. De même, aucune mesure «visant à commencer une nouvelle grève»* ne pouvait être prise dans ce délai d'un mois. Selon l'OEB, cela justifiait la décision du Président, contenue dans le communiqué n° 41, de ne pas organiser de scrutin. Les faits sur lesquels repose cet argument étaient les suivants: lorsque l'appel à la grève d'IFLRE a été notifié au Président le 24 octobre 2013, il avait déjà été décidé, à l'issue d'un scrutin tenu le 26 septembre 2013, de commencer une grève (ci-après «la grève LIFER»), qui devait avoir lieu les 17, 23 et 25 octobre 2013, ainsi que les 4 et 12 novembre 2013.

* Traduction du greffe.

12. Le Président était l'auteur de la circulaire n° 347. Il aurait pu sans peine préciser expressément ce que l'OEB fait aujourd'hui valoir comme étant implicitement imposé par le nouveau régime (la désignation d'interlocuteurs) ou clarifier ce qui est, au mieux, énoncé de manière sibylline dans le paragraphe 4 de la circulaire n° 347 (l'intervalle obligatoire d'un mois). Or il ne l'a pas fait et rien ne justifie d'interpréter la circulaire n° 347 comme l'OEB propose de le faire.

13. La question des interlocuteurs n'est tout simplement pas abordée dans la circulaire, et le régime réglementant les actions revendicatives fonctionne comme un tout cohérent, exempt de l'obligation implicite insinuée. L'on voit d'ailleurs mal comment ce régime pourrait être considéré comme visant à favoriser la résolution des conflits liés au travail, notamment par la voie d'un règlement à l'amiable. En effet, si tel avait été le cas, l'on pourrait s'attendre à ce que ce régime prévoie des procédures détaillées de règlement des différends, comprenant un dialogue, voire une médiation. Or il n'y est nullement question de telles procédures.

14. La thèse selon laquelle le régime prévoyait un intervalle obligatoire d'un mois ne saurait être admise. En effet, il ressort du paragraphe 2 de la circulaire n° 347 que l'appel à la grève peut être lancé par divers groupes au sein du personnel de l'OEB. En outre, une grève peut être organisée dans plusieurs lieux d'affectation de l'Organisation. Or l'interprétation faite par l'OEB du paragraphe 4 de la circulaire n° 347, du moins dans son sens le plus large, aurait pour effet que le déclenchement d'une grève par tout groupe d'agents, quel que soit le lieu d'affectation, empêcherait tout autre groupe, de tout autre lieu, d'appeler à la grève dans le mois qui suit la grève du premier groupe.

15. L'interprétation qui s'impose est que le paragraphe 2 de la circulaire n° 347 voulait dire ce qu'il disait, à savoir que toute grève a une durée limitée (un mois) et qu'un préavis doit avoir été donné. Le paragraphe 2 de la circulaire n° 347 indique ensuite que, lorsque des agents ont participé à une grève (que ce soit pendant la durée maximale

d'un mois ou pour une période plus courte), ils ne peuvent mener une nouvelle grève (lancée par le même groupe d'agents, comme cette disposition le donne clairement à entendre), que ce soit pour la durée maximale d'un mois ou pour une période plus courte, qu'à condition d'avoir respecté et suivi les procédures énoncées dans les paragraphes 2 à 4 de la circulaire n° 347.

16. À l'issue d'un scrutin tenu le 26 septembre 2013, il avait été décidé de commencer la grève LIFER. Le Président a ensuite été informé que la grève se tiendrait sur plusieurs jours entre le 17 octobre 2013 et le 12 novembre 2013 et commencerait donc près d'un mois après le scrutin. Dans ses écritures, l'OEB ne prétend pas que l'appel concernant la grève LIFER, le vote organisé pour décider de commencer cette grève et le calendrier arrêté par la suite des dates de la grève n'étaient pas conformes au régime mis en place par la circulaire n° 347. En l'espèce, la demande de scrutin avait été notifiée au Président le 24 octobre 2013. Ainsi, il avait jusqu'au 24 novembre 2013 pour organiser le scrutin. Si le scrutin avait été tenu ce jour-là ou aux alentours de cette date, les partisans de la grève IFLRE auraient pu, comme l'avaient fait les partisans de la grève LIFER, fixer la date du commencement de leur grève bien après la fin de la grève LIFER, et certainement plus d'un mois après, de sorte que l'intervalle obligatoire invoqué par l'OEB aurait, en tout état de cause, été respecté. Rien ne permettait d'affirmer le contraire. La suggestion de l'OEB selon laquelle ce sont les mesures prises en amont d'une grève qui sont soumises à cette obligation d'intervalle plutôt que la grève elle-même ne saurait être retenue.

17. Les requérants ayant obtenu gain de cause, la décision attaquée qui figure dans le communiqué n° 41 doit être annulée.

18. Les requérants ont droit à une indemnité pour le tort moral que leur a causé la décision du Président de ne pas organiser un scrutin pour une grève à laquelle eux-mêmes et d'autres agents avaient appelé, conformément aux dispositions de la circulaire n° 347, décision qui constituait un abus de pouvoir en ce que le Président prétendait exercer un pouvoir qu'il n'avait pas. En agissant ainsi, le Président a violé de

manière significative et unilatérale le droit de grève dont jouissaient les requérants, y compris en vertu du régime fort contraignant instauré par la circulaire n° 347 et la décision CA/D 5/13. Le Tribunal fixe cette indemnité pour tort moral à 6 000 euros par requérant.

19. Les requérants ont droit, collectivement, à une somme de 8 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. Le communiqué n° 41 du Président en date du 21 novembre 2013 est annulé.
2. L'OEB versera à chaque requérant une indemnité pour tort moral d'un montant de 6 000 euros.
3. L'OEB versera aux requérants, collectivement, la somme de 8 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté ou sans objet.

Ainsi jugé, le 15 juin 2021, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2021 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ