

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

Affaires Baillet (No 2), Boeker, Bousquet, Cervantes (No 2), Criqui, Kagermeier (No 3) et Raths (No 3)

Jugement No 1618

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête conjointe dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Bernard Jean Raymond Baillet (No 2), M. Jean-Pierre Cervantes (No 2), M. Jean-Jacques Criqui et M^{me} Ingrid Maria Kagermeier (No 3) le 30 août 1995, et régularisée le 24 novembre 1995;

Vu la requête conjointe dirigée contre la même Organisation, formée par M^{lle} Ruth Boeker, M. Karl Bousquet et M. Gaston Raths (No 3) le 14 septembre 1995, et régularisée le 24 novembre 1995;

Vu la réponse consolidée de l'OEB du 7 mars 1996, la réplique des requérants du 12 juin et la duplique de l'Organisation du 5 août 1996;

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 et les allégations suivants :

A. Les requérants sont fonctionnaires permanents de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, et étaient à l'époque des faits pertinents au présent litige représentants du personnel.

Lors d'une réunion tenue le 29 avril 1992, le Président de l'Office a informé les présidents des comités du personnel des différents lieux d'affectation de son intention de demander au Conseil d'administration d'adopter une réglementation permettant le recrutement de personnel sous contrat de durée déterminée. Il a indiqué que le Conseil consultatif général (CCG) serait consulté en temps utile pour qu'un projet de décision soit soumis au Conseil d'administration en décembre 1992. Les représentants du personnel ont émis des réserves sur les conditions d'emploi envisagées.

Par une lettre en date du 16 novembre 1992, M. Bousquet, président du Comité central du personnel, a demandé au Président de l'Office de retirer son projet de l'ordre du jour du Conseil d'administration. Il précisait que, si le Président n'accédait pas à cette demande, il devait considérer sa lettre comme un recours interne.

Lors de sa 46^e session (8-11 décembre 1992), le Conseil d'administration a adopté, avec des amendements, la proposition du Président de l'Office : document CA/D 15/92, daté du 11 décembre 1992.

Par lettre du 8 janvier 1993, le directeur de la politique du personnel a fait savoir à M. Bousquet que le Président rejetait sa demande et qu'il la transmettait à la Commission de recours. Par lettre du 17 février au Président, M. Bousquet a précisé que son recours visait également l'application de la décision du Conseil d'administration et, entre cette même date et le 9 mars 1993, les autres requérants ont introduit un recours interne contre la décision du Conseil d'administration. Dans un avis daté du 30 mars 1995, la majorité de la Commission de recours a estimé que le CCG n'avait pas reçu une information suffisante et a notamment recommandé que la question soit renvoyée à cet organe. La minorité a quant à elle recommandé le rejet des recours.

Par des lettres du 30 mai 1995, qui constituent les décisions entreprises, le directeur de la politique du personnel informa les requérants de la décision du Président de rejeter leurs recours.

B. Les requérants précisent qu'ils agissent en tant que fonctionnaires permanents de l'Office, en tant que représentants du personnel et, le cas échéant, en tant que membres du CCG.

Ils soutiennent que des formalités essentielles n'ont pas été respectées avant l'introduction de la nouvelle réglementation, ce qui démontre que l'Office n'a pas voulu engager une consultation de bonne foi. Le délai fixé au CCG était trop court pour lui permettre de formuler un avis motivé.

L'urgence invoquée par le Président de l'Office n'était pas justifiée puisque très peu de recrutements d'agents contractuels ont eu lieu durant la première année suivant la mise en place de la réglementation. Le refus de l'administration de fournir aux représentants du personnel les informations nécessaires, et notamment une expertise juridique sur la nouvelle réglementation, constitue une grave atteinte au fonctionnement des commissions consultatives paritaires. Le CCG n'a pas été consulté sur des points essentiels. Le président du CCG a fait preuve de partialité en publiant dans la *Gazette* de l'Office un article en faveur de la nouvelle réglementation avant même que la question ne soit débattue au sein de cet organe.

Plusieurs éléments essentiels n'ont pas fait l'objet d'une consultation satisfaisante et de nombreuses questions importantes n'ont pas reçu de réponse. La Convention sur le brevet européen (CBE) ne prévoit pas que le Conseil d'administration puisse modifier le Statut des fonctionnaires et le Règlement de pensions par l'extension de leur champ d'application. Des tâches permanentes ne peuvent pas être confiées à un personnel contractuel. L'article 20 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'OEB prévoit que l'Organisation coopère avec les autorités compétentes des Etats contractants, notamment en matière de législation du travail; or l'Office ne s'est pas informé sur les législations nationales concernant les contrats de durée déterminée, et n'a donc pas pu en tenir compte. La précipitation et les mauvaises conditions dans lesquelles la nouvelle réglementation a été adoptée ont conduit le Conseil d'administration à rendre applicable le Protocole aux agents contractuels. Cette décision n'est pas conforme à celle qu'il a adoptée le 20 octobre 1977 relative aux articles 14 à 16 du Protocole.

Les interférences de la réglementation des conditions d'emploi des agents contractuels avec le Statut des fonctionnaires portent préjudice aux requérants soit en leur qualité de membres du personnel, soit en leur qualité de représentants du personnel. Aux termes de l'article 35 du Statut des fonctionnaires, le Comité du personnel est élu par les fonctionnaires et non par d'autres catégories d'agents. Les représentants du personnel sont exclus de la procédure de recrutement des agents contractuels, ce qui porte une grave atteinte à leurs droits acquis. La possibilité pour le personnel contractuel de participer au régime des pensions et au système

d'assurance maladie va également se traduire par une augmentation de la cotisation des fonctionnaires. Le fait de recruter, sur des postes permanents, des agents contractuels réduit les possibilités de carrière des fonctionnaires. L'un des buts avoués de la nouvelle réglementation est de permettre à l'Office de s'affranchir des contraintes des législations nationales en matière de droit du travail. Enfin, le Président de l'Office et le Conseil d'administration n'ont pas respecté l'engagement qu'ils avaient pris de préciser les cas dans lesquels l'OEB pouvait conclure des contrats de travail de durée déterminée.

Les requérants demandent au Tribunal de déclarer inapplicable la décision figurant dans le document CA/D 15/92 du Conseil d'administration du 11 décembre 1992; d'ordonner au Président de l'Office de prendre les mesures nécessaires pour que les agents contractuels, qui ont accepté leur recrutement de bonne foi, ne subissent pas de préjudices matériels; de leur allouer 10 000 marks allemands pour tort moral et 15 000 marks à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse rejette les moyens des requérants. Les présidents des comités du personnel des différents lieux d'affectation ont reçu toutes les informations nécessaires au sujet du projet des conditions d'emploi des agents sous contrat de durée déterminée. Le projet en question a été, dans ses grandes lignes, soumis en temps utile aux membres du CCG.

En vertu de l'article 33(2) b) et c) de la Convention sur le brevet européen, le Conseil d'administration a compétence pour modifier le Statut des fonctionnaires et le Règlement de pensions. Il lui est donc loisible d'en étendre le bénéfice à d'autres catégories d'agents. C'est également le Conseil d'administration qui, en vertu de l'article 17 du Protocole sur les privilèges et immunités, détermine les catégories d'agents auxquels s'appliquent certaines dispositions du Protocole.

La procédure devant le CCG a été régulière. Il était légitime que le Président de l'Office fixe au CCG un délai dans lequel celui-ci devrait rendre son avis. Le fait qu'il n'ait été conclu qu'un petit nombre de contrats n'est pas incompatible avec l'urgence invoquée par le Président de l'Office, puisque l'institution de cette catégorie d'agents a eu pour effet de remédier aux lacunes des autres systèmes de recrutement qui rendaient ceux-ci impropres à satisfaire tous les besoins de l'Office. Loin d'être partial, l'article publié dans la *Gazette* est une présentation

objective de ce qui n'était qu'un projet; d'ailleurs, les membres du CCG ne sont pas statutairement tenus à l'impartialité. Quant à la prétendue absence d'expertise juridique, la présidence du CCG était assurée par le chef du Service juridique, qui n'a pas manqué d'apporter des réponses pertinentes aux questions posées.

Le Conseil d'administration peut modifier le Statut des fonctionnaires pour donner mission au Comité du personnel de représenter les intérêts d'autres catégories d'agents que les fonctionnaires. Dans les autres organisations internationales ayant plusieurs catégories d'agents, un seul comité du personnel est souvent appelé à représenter l'ensemble de ceux-ci. Etant donné le faible nombre d'agents contractuels par rapport aux effectifs de l'Office, s'il n'en était pas ainsi, ce serait en fait priver les agents contractuels de toute représentation. Les requérants ne peuvent en aucun cas revendiquer un droit acquis à la participation à la procédure de recrutement des agents contractuels; d'ailleurs, lorsqu'un contrat est prolongé de telle sorte qu'il dépasse une durée de trois ans, la procédure de recrutement avec consultation des représentants du personnel s'applique.

Etant donné l'impossibilité de déterminer combien d'agents contractuels seront recrutés et surtout combien choisiront de s'affilier au régime des pensions et au régime d'assurance maladie de l'Office, il est difficile d'évaluer l'impact de la nouvelle réglementation sur lesdits régimes.

Pour ce qui est des carrières, il est clair que le nombre des agents contractuels restera limité et que, compte tenu des finalités des conditions d'emploi des agents contractuels, ceux-ci n'occuperont que des postes ne pouvant ou ne devant être attribués à des fonctionnaires.

En conclusion, quelle que soit la qualité en laquelle ils agissent, les requérants n'ont subi aucun préjudice.

Les requêtes sont donc irrecevables.

D. Dans leur réplique, les requérants réitèrent l'ensemble de leurs moyens.

Se basant sur la réponse de la défenderesse, ils estiment que la décision du Conseil d'administration étant de nature législative, elle aurait mérité une meilleure préparation, une consultation plus approfondie et une collecte d'informations plus fournie. La réponse de la défenderesse confirme également que l'urgence invoquée par l'administration n'avait aucune raison d'être.

Les requérants précisent que ce qu'ils contestent n'est pas la création d'une nouvelle catégorie d'agents, mais la modification implicite du Statut des fonctionnaires.

E. Dans sa duplique, l'Organisation estime que le mémoire en réplique n'apporte aucun élément susceptible de l'amener à modifier sa position.

CONSIDÈRE :

Sur les faits

1. Le 11 décembre 1992, le Conseil d'administration de l'OEB a adopté une décision -- CA/D 15/92 -- instituant les conditions d'emploi des agents contractuels.

Lors de la procédure ayant précédé l'adoption de ce texte, le projet avait suscité des oppositions de la part d'agents permanents.

Différents fonctionnaires, agissant également en leur qualité de membres soit des comités du personnel soit du Conseil consultatif général (CCG), se sont adressés au Président de l'Office européen des brevets en demandant l'annulation de cette décision, pour vices dans la procédure d'adoption et, au fond, pour atteinte à leurs droits.

Les demandes ont été transmises à la Commission de recours interne, qui s'est prononcée, majoritairement, en faveur de la recevabilité des demandes et de leur admission partielle au fond; dans un avis minoritaire, deux membres de la Commission proposaient de déclarer les demandes irrecevables, subsidiairement mal fondées. C'est ce dernier avis que le Président a suivi dans les décisions attaquées.

Les requérants, agissant en leur qualité de fonctionnaires, de représentants des comités du personnel ou de membres du CCG, demandent au Tribunal l'annulation de la décision du Conseil d'administration, en raison de

vices dans la procédure de consultation et du contenu de cette décision.

2. Les arguments des requérants sont résumés comme suit dans leur réplique. Ils considèrent en effet :

-- qu'il n'y a pas eu consultation de bonne foi d'une part par vice de procédure et d'autre part par l'absence de consultation sur un certain nombre d'éléments essentiels,

-- qu'il y a une interférence avec le Statut des fonctionnaires à la fois quant au fond (Comité du personnel et cotisation sociale) et quant à la forme (pas de modification explicite du Statut des fonctionnaires),

-- que la finalité de cette réglementation est de contourner les contraintes imposées par les législations nationales du travail,

-- qu'il y a rupture de l'engagement du Président relatif à l'absence de décision du Conseil d'administration précisant la nature des tâches couvertes par cette réglementation."

L'Organisation s'oppose aux requêtes. A son avis, la procédure de consultation a été régulière; les représentants du personnel ont disposé du temps et des informations nécessaires pour leur permettre de se déterminer utilement; leurs propositions constructives ont du reste entraîné des modifications importantes du projet, suivi du texte définitif; une promesse du Président au sujet des tâches dévolues aux agents contractuels a été suivie d'une réalisation correspondante. Quant au fond, la réglementation adoptée pour les agents contractuels est conforme au droit supérieur et ne porte pas atteinte de manière préjudiciable aux intérêts des fonctionnaires.

3. Les requérants contestent la décision du Conseil d'administration en raison, d'une part, de la procédure suivie pour son adoption (consultation insuffisante du personnel) et, d'autre part, de son contenu (non-conformité au droit supérieur).

Il convient d'examiner la recevabilité et le fond des requêtes séparément au regard de ces deux objets.

Sur la recevabilité

4. L'acte mis en cause est un acte normatif et comme tel de portée générale.

Se fondant sur l'article VII de son Statut, le Tribunal admet la recevabilité d'une requête dirigée contre une décision générale lorsqu'elle est directement sujette à une voie de droit interne; en revanche, lorsque ce n'est pas le cas mais que la décision générale doit être suivie de décisions individuelles, le Tribunal déclare irrecevable la requête dirigée contre la décision générale : voir les jugements 624 (affaires Giroud No 2 et Lovrecich); 625 (affaires Desmont et Gagliardi); 626 (affaires Giroud No 3 et Caspari); 1081 (affaires Albertini et consorts), au considérant 4; 1134 (affaire Ngoma), au considérant 4; 1329 (affaires Ball et Borghini), aux considérants 5 et 6; et 1520 (affaires López-Lahesa Nos 1 et 2 et consorts), aux considérants 5 à 7. Dans le jugement 1451 (affaires Hamouda et consorts), aux considérants 19 à 21, le Tribunal précisait :

"que, normalement, le fonctionnaire n'a pas besoin d'attaquer aussitôt une mesure générale qu'il estime lui faire grief, mais qu'il peut, sans craindre une forclusion, attendre que la mesure générale soit répercutée à son égard sous forme de décision individuelle."

Dans cette dernière cause où le litige portait sur le changement de l'organe juridictionnel pour juger des différends au sujet de droits et obligations relatifs à la retraite, le Tribunal a considéré en outre que la clarification de cette question

"constitue un intérêt né et actuel pour tout fonctionnaire. Dans un régime de légalité internationale ... , il serait ... inadmissible de refuser aux fonctionnaires l'ouverture d'un recours sous prétexte que la décision critiquée aurait le caractère d'une disposition de portée générale ... l'objection tirée du caractère général de la décision contestée doit, dans les conditions données, être ... rejetée."

Le Tribunal a en conséquence déclaré recevable la requête dirigée contre la décision de portée générale.

5. Dans le cas particulier, la contestation a fait l'objet d'un recours interne que le Président de l'Office a transmis à la Commission de recours. Des considérations analogues à celles retenues dans le jugement 1451 conduisent à admettre, en l'occurrence, la recevabilité d'un recours contre l'acte de portée générale qui est mis en cause. En effet, il ne s'agit pas ici d'un acte général définissant les modalités auxquelles sont soumises les relations directes (en général pécuniaires) entre l'Organisation et ses fonctionnaires, dont l'application donnera lieu à des décisions individuelles d'exécution, que chaque fonctionnaire sera en mesure de contester ultérieurement (par exemple, en ce

qui concerne le montant de son traitement, des prestations de retraite, des autres participations financières de l'Organisation ou des contributions financières demandées au fonctionnaire); il s'agit au contraire ici de l'adoption du statut régissant des agents engagés pour une période déterminée, qui pourrait éventuellement déployer des effets indirects sur la situation juridique des fonctionnaires de l'OEB, en ce qui concerne la situation financière de ceux-ci (s'il en résultait des charges supplémentaires pour les fonctionnaires) et leur droit de participer indirectement à la formation de la volonté de l'Organisation (composition des organes représentant le personnel). Le sort du recours concerne au premier chef les tiers que sont les agents engagés pour une période déterminée; ceux-ci ont un intérêt évident à savoir si le statut qui devrait les régir est valable. Pour le bon fonctionnement des institutions de l'Organisation, il est aussi d'un intérêt évident que ces questions fondamentales soient résolues sans trop attendre.

Les requêtes sont donc recevables de ce point de vue.

6. Les requérants disent agir en leur qualité de fonctionnaires, de membres des comités du personnel et de membres du CCG.

L'Organisation, citant les considérants 3 et 4 du jugement 1147 (affaire Raths), reconnaît aux représentants du personnel la qualité pour agir en ce qui concerne les droits reconnus à la représentation du personnel.

Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette jurisprudence en tant qu'elle admet la recevabilité d'une requête, sans qu'il soit besoin de rechercher si le droit d'agir n'appartient pas aussi à tout fonctionnaire, dès lors que le litige se rapporte à des règles destinées à protéger l'ensemble du personnel.

Les requêtes sont donc également recevables à ce titre.

7. La recevabilité suppose en outre que l'acte attaqué fasse grief au requérant; il doit exister à ce sujet un litige né et actuel.

L'Organisation conteste que cette condition soit remplie, en faisant valoir qu'à son avis le statut des agents sous contrats de durée déterminée n'est en rien préjudiciable aux fonctionnaires.

C'est précisément ce qui fait l'objet de la contestation. Les fonctionnaires ne sauraient être privés de la faculté de faire valoir qu'ils seraient lésés; la question sera examinée avec le fond du litige.

Par ailleurs, lorsque la requête est dirigée contre une décision de portée générale ayant un caractère normatif, il suffit que le requérant puisse redouter que la norme attaquée lui soit appliquée à l'avenir d'une manière préjudiciable. C'est également dans ce sens que le Tribunal a admis, dans le jugement 1451, que la contestation du fonctionnaire dirigée contre une décision de portée générale peut correspondre à un intérêt né et actuel.

Comme il n'est pas exclu que l'application future du Statut des agents contractuels puisse avoir une incidence sur la situation des requérants, leurs requêtes sont recevables.

Sur le fond

Sur la procédure de consultation

8. Les requérants se plaignent d'une atteinte à leur droit d'être entendus au cours de la procédure de consultation ayant précédé l'adoption du Statut des agents contractuels.

A ce sujet, l'article 38 du Statut des fonctionnaires, intitulé Commissions paritaires, prévoit :

"(1)Les commissions paritaires comprennent :

- un conseil consultatif général ;
- des conseils consultatifs locaux.

(2)Les commissions paritaires sont composées :

- d'un président nommé chaque année par le Président de l'Office et ne prenant pas part au vote, sauf pour les questions de procédure;
- de membres titulaires et de membres suppléants désignés à la même date en nombre égal par le Président de l'Office et par le comité du

personnel.

...

(3) Le conseil consultatif général a pour mission, indépendamment des tâches expressément fixées par le présent statut, de donner un avis motivé sur :

-- tout projet de modification du présent statut ou du règlement de pensions, tout projet de règlement d'application et, en général, sauf urgence manifeste, tout projet de mesure intéressant l'ensemble ou une partie du personnel soumis au présent statut ou des bénéficiaires de pensions ;

-- toute question de caractère général que le Président de l'Office lui soumet ;

-- toute question dont le comité du personnel a demandé l'examen et qui lui est soumise par le Président de l'Office conformément aux dispositions de l'article 36.

...

(5) Les avis des commissions paritaires requis en vue d'une décision administrative doivent être rendus dans les délais fixés pour chaque cas par le Président de l'Office, sans que ceux-ci puissent être inférieurs à quinze jours ouvrables. Passé ces délais, l'avis n'est plus requis."

Dans son jugement 1062 (affaire Hofmann No 2), au considérant 5, le Tribunal indiquait :

"La consultation prévue à l'article 38 doit comporter la fourniture d'informations suffisantes au [CCG] pour lui permettre d'émettre un avis motivé. Le simple fait d'informer le Conseil que l'administration donnerait davantage de détails et fournirait des informations sur les négociations si tel était son désir n'est pas conforme aux dispositions de l'article 38, qui vise clairement à promouvoir une consultation constructive entre les deux parties."

Dans l'affaire faisant l'objet du jugement 1291 (affaire Hofmann No 3), et qui concernait la même disposition, le CCG avait refusé d'émettre un avis, car il se sentait insuffisamment informé, mais le Tribunal considéra au contraire que la procédure avait été régulière, dès lors que le CCG avait reçu avant sa détermination toutes les informations pertinentes disponibles, les obligations découlant de l'article 38(3) se trouvant remplies à cette date. Dans son jugement 1200 (affaires Kheir, Münster et Turco), concernant une réglementation équivalente dans une autre organisation, le Tribunal relevait au considérant 2 :

"Le principe posé par ces textes ... implique une collaboration entre le personnel et la direction. Certes, il ne s'agit pas d'une négociation, mais il faut qu'il soit procédé à un échange de vues qui doit, pour remplir son but, être effectué de bonne foi de part et d'autre."

9. Les requérants invoquent comme vice de forme le fait que le président du CCG se serait départi de l'impartialité à laquelle il était astreint, en publiant à la fin de juillet et au début d'août 1992 dans le journal de l'Organisation -- la *Gazette* -- un article exposant les avantages du projet contesté par les requérants. Ceux-ci mettent en doute l'impartialité du président de séance. Pour autant, ils ne prétendent pas avoir demandé la récusation du président.

En l'occurrence, celui-ci n'a pas le droit de vote si ce n'est sur les questions de procédure; sa voix ne saurait être décisive quant aux avis à émettre. Aussi le fait qu'à la demande du Président de l'Office il ait émis préalablement un avis au sujet du projet soumis au CCG n'était-il pas propre à susciter un doute quant à la manière dont il devait remplir ses fonctions de président. Le fait que le président du CCG pour cette cause était le directeur du Service juridique et contentieux ne pouvait que faciliter les travaux de la Commission. Les requérants signalent que, lors de la 92^e séance, il aurait déclaré vouloir limiter le débat à l'examen détaillé du projet, au motif qu'une discussion générale avait déjà eu lieu à la 91^e séance, et qu'il aurait ainsi fait preuve de partialité. Or ce seul comportement destiné à faire progresser les travaux du CCG ne serait pas un motif de récusation. Les requérants n'ont fait état d'aucune autre circonstance précise permettant de conclure que le président aurait effectivement rempli ses fonctions de manière critiquable.

La circonstance invoquée n'était donc point un motif de récusation et n'a en rien vicié la procédure de consultation.

10. Prétendant n'avoir pas reçu toutes les informations nécessaires, les requérants critiquent en partie le contenu même du projet qui, à leur avis, serait défectueux, pour avoir été insuffisamment préparé ou parce qu'il violerait le droit supérieur.

Or la procédure de consultation permet de signaler de tels défauts (supposés); en revanche, elle ne permet pas d'invoquer à ce titre un vice dans la procédure de consultation, au motif que le projet aurait été mal préparé. Une préparation insuffisante d'un projet pourrait justifier une proposition de non-entrée en matière ou de rejet du projet;

elle n'autoriserait pas le CCG à refuser de se prononcer au motif que l'administration l'aurait insuffisamment renseigné. C'est donc en vain que les requérants fondent une partie de leur argumentation sur le fait que l'acte litigieux aurait mérité de la part de l'administration une meilleure préparation, une consultation plus approfondie de tiers, ainsi qu'une collecte d'informations plus fournie, telles que des avis de droit, la consultation d'autres organisations ou des échanges de vues avec les autorités des Etats membres pour étudier la protection dont pourraient y jouir les agents contractuels.

11. Les requérants considèrent qu'il y a eu violation de leur droit du fait que la consultation n'aurait point porté sur certaines questions essentielles, soit

-- la non-conformité du projet avec la Convention sur le brevet européen (CBE),

-- la non-conformité du projet avec l'article 20 du Protocole sur les privilèges et immunités,

-- la définition du champ d'application des conditions d'emploi des agents contractuels,

-- la non-conformité du projet avec la décision du Conseil d'administration du 20 octobre 1977 relative aux articles 14 et 16 du Protocole sur les privilèges et immunités.

Le problème est posé de manière contestable. L'article 38 du Statut des fonctionnaires exige que le projet comme tel soit soumis pour avis au CCG, ce qui a été fait en l'occurrence. Cet organe consultatif est alors à même de présenter des objections; c'est aussi ce qui fut fait dans le cas présent, lors des travaux du CCG, sinon dans son avis.

La discussion a donc pu porter sur ces différentes questions qui ont effectivement été largement évoquées lors des travaux du CCG.

12. Les requérants se plaignent de n'avoir pas reçu les avis circonstanciés dont le CCG aurait eu besoin pour se prononcer.

Les travaux du CCG étaient présidés par le directeur du Service juridique et contentieux de l'OEB, chargé d'expliquer les motifs juridiques de l'Organisation à l'appui de son projet. Pour les raisons exposées aux considérants 18 à 21 ci-dessous, à propos de griefs dirigés contre l'acte lui-même, les questions juridiques n'étaient pas ardues au point d'exiger l'avis de juristes extérieurs à l'Organisation. Lors de deux longues séances du CCG consacrées à l'examen du projet, en général puis en détail, il n'est guère douteux que le président de séance ait été en mesure de renseigner les membres de cet organe.

13. Pour les requérants, le Président de l'OEB n'aurait pas fixé de délai pour fournir l'avis demandé, et il n'y aurait pas eu d'écrit à ce sujet. Il résulte du dossier qu'en tout état de cause des délais successifs ont été expressément impartis au CCG pour qu'il fasse connaître son avis. Le moyen manque donc en fait.

14. Les requérants voient encore un vice de procédure et une violation de l'article 38 du Statut des fonctionnaires dans le fait que le projet modifié devant le Conseil d'administration n'a pas fait l'objet d'une nouvelle consultation de la part du CCG.

Le texte de cette disposition ne prévoit pas expressément une nouvelle consultation lorsque le projet est modifié postérieurement à son examen par le CCG.

Compte tenu du but de cette réglementation, la nécessité d'une nouvelle consultation pourrait se concevoir lorsque le projet est modifié de manière fondamentale au point d'en faire véritablement un nouveau projet. Tel n'était toutefois pas le cas en l'espèce. En effet, le texte modifié par l'administration après la session du CCG a pris en compte les remarques et modifications proposées par cet organe; en cela, les modifications ont porté sur des points au sujet desquels le CCG s'était déjà prononcé, de telle sorte que le projet amendé ne comportait rien de nouveau. En outre, les modifications proposées devant le Conseil d'administration allaient dans le sens des propositions du personnel, puisqu'elles limitaient quantitativement la proportion maximale du nombre des agents contractuels par rapport à celui des fonctionnaires -- 5 au lieu de 10 pour cent -- et définissaient les conditions dans lesquelles l'Organisation peut engager de tels agents, ce qui avait pour effet d'exclure ou de limiter le risque de concurrence de la part de ces agents; ces modifications avaient pris en compte les remarques et préoccupations du personnel, de sorte qu'elles ne comportaient rien de nouveau par rapport à ce qui avait été débattu. Il sied de remarquer au

surplus que des représentants du personnel assistent aux sessions du Conseil d'administration auquel ils ont la faculté de présenter des observations; les requérants ne prétendent pas avoir été privés de cette faculté.

Leur moyen n'est donc pas fondé.

15. Le principal grief des requérants consiste à soutenir que les membres du CCG n'ont pas disposé d'un temps et de renseignements suffisants pour se prononcer en toute connaissance de cause.

Il ne peut en être jugé qu'au regard des faits du cas particulier. Le problème de l'introduction d'un statut pour agents engagés par contrat pour une période déterminée n'était pas nouveau. La possibilité en était réservée par l'article 33(2) b) de la CBE. Un projet à ce sujet, préalablement soumis au CCG, n'avait pas été accepté par le Conseil d'administration dans les années 1985 et 1986. L'idée en suscitait les appréhensions des fonctionnaires. Ceux-ci sont représentés à différents stades de la procédure permettant l'introduction d'un tel statut nouveau, soit dans l'organe non institutionnalisé Prestacom (réunion du Président de l'OEB avec les présidents des comités du personnel), dans le CCG ayant une composition paritaire, à la Commission du budget et des finances, et dans le Conseil d'administration, organes où le personnel est représenté sans droit de vote. Dans le cas particulier, les représentants du personnel se sont aussi manifestés activement à ces différents stades. Le Président de l'Office a évoqué le problème et son objectif à la séance du Prestacom du 29 avril 1992 (à laquelle assistaient notamment MM. Cervantes et Raths, également membres du CCG). Le 26 juin 1992, il adressait une demande d'avis au président du CCG avec son avant-projet de statut comportant dix-sept articles. Ce document a été adressé aux membres du CCG le 6 juillet 1992. Le Tribunal considère à ce sujet que, contrairement à l'opinion de la Commission de recours interne, ce document était complet; en effet, cela a été confirmé par le président du CCG et le procès-verbal des séances du CCG ne mentionne aucune réserve à ce sujet. Un premier échange de vues au sujet du projet eut lieu à la séance du Prestacom du 8 juillet 1992; les membres l'ayant reçu deux jours avant la séance, la discussion fut limitée; comme lors de la précédente séance, les représentants du personnel se montrèrent défavorables au projet. A la 91^e réunion du CCG qui se tint du 27 au 29 juillet 1992, avec pour objet principal l'examen du projet de statut des agents contractuels, il y eut une vaste discussion générale, au cours de laquelle les représentants de l'administration exposèrent les motifs en faveur de l'introduction de ce statut, alors que les représentants du personnel exprimèrent leur opposition ou leur scepticisme; en fin de délibérations, il fut proposé que les questions politiques concernant le projet soient examinées par le Prestacom; Pour assurer qu'assez de temps resterait disponible pour traiter le projet de décision même, il fut convenu

de réserver la deuxième semaine de septembre pour poursuivre les délibérations. Le 10 août 1992, M. Bousquet, président du Comité central du personnel (qui n'était pas membre du CCG), écrivit au Président de l'Office pour lui demander différentes informations concernant l'usage qui serait fait des nouveaux agents contractuels et les expériences faites à ce sujet. Le Président lui indiqua le 3 septembre 1992 que des réponses pourraient être données verbalement à ses questions et qu'il convenait que le projet puisse être présenté au Conseil d'administration à sa session de décembre 1992. Le projet de nouveau statut fit le principal objet des discussions de la 92^e séance du CCG, qui se tint du 7 au 10 septembre 1992; un document y fut distribué qui comportait quelques modifications rédactionnelles; les représentants du personnel déplorèrent qu'on ne leur ait pas fourni les réponses demandées et qu'il n'y ait pas eu préalablement une nouvelle séance du Prestacom pour discuter des questions politiques liées au projet; ils déclarèrent ne pas être en mesure de donner un avis circonstancié et qu'un compromis serait seulement envisageable dans le cas d'une bonne définition des situations dans lesquelles des agents pouvaient être recrutés sous contrat à durée déterminée et que les postes concernés soient indiqués dans la décision. Les représentants du personnel participèrent sous réserve à la discussion du projet. Il y eut une discussion approfondie de chaque article, dont il résulta de nombreuses propositions de modifications, acceptées par le CCG puis ensuite par le Président de l'Office. En fin de séance, cependant, les représentants du personnel refusèrent de se prononcer quant à l'avis demandé, car ils estimaient ne pas être en mesure de le faire. Aussi le Président du CCG adressa-t-il un rapport au Président de l'Office, dans lequel il relata le résultat des travaux, les propositions d'amendement et les raisons pour lesquelles les représentants du personnel avaient déclaré ne pas pouvoir se prononcer. Le rapport relate en outre que, selon les représentants de l'administration, les réponses nécessaires avaient été données et que, lors de la 91^e séance, le CCG avait disposé de suffisamment de temps. La discussion entre les représentants du personnel et les organes dirigeants se poursuivit lors des délibérations de la Commission du budget et des finances, du 2 au 6 novembre 1992, de même que devant le Conseil d'administration, lors de sa session du 8 au 11 décembre 1992; le comité du personnel adressa à ce Conseil un mémoire ainsi que des documents d'information.

Pour tenir compte des préoccupations du personnel, le Président de l'Office proposa un texte limitant le nombre

maximum des agents contractuels à 5 pour cent de l'effectif total au lieu de 10, définissant avec précision dans un article 1, alinéa 2, du projet les cas dans lesquels un engagement pouvait avoir lieu et limitant la durée maximale des contrats.

Les éléments essentiels à la détermination ont été communiqués par l'administration au CCG. En particulier, il n'est pas douteux que le président de séance, en sa qualité de directeur du Service juridique et contentieux, a pu fournir au CCG les principales indications nécessaires. L'administration n'avait pas à faire faire des expertises ou avis de droit sur des questions que les fonctionnaires étaient à même de comprendre et de résoudre. Les modifications matérielles désirées par le personnel n'appelaient pas de renseignements et n'autorisaient pas à refuser une détermination du CCG.

Cela étant, il apparaît que le temps global dont a disposé le CCG, d'environ deux mois, comprenant deux séances de plusieurs jours, était suffisant pour lui permettre de fournir un avis en toute connaissance de la cause. En effet, si le projet, important pour l'OEB, méritait un examen attentif, le souci légitime du Président de l'Office de trouver sans trop tarder une solution au problème des engagements temporaires ne pouvait pas non plus être méconnu; le délai dont a disposé le CCG a tenu compte de ces impératifs.

16. Les requérants reprochent à l'Organisation -- tantôt au Président, tantôt au Conseil d'administration -- de ne pas avoir pris de décision séparée fixant les cas dans lesquels des contrats de durée déterminée peuvent être conclus, contrairement à ce que le Président de l'Office avait annoncé au Conseil d'administration, ce qui constituerait aussi selon eux une promesse à l'égard du personnel.

L'Organisation s'inscrit en faux contre ce reproche, en relevant que la déclaration du Président avait eu lieu au cours de la séance du Conseil d'administration et que c'est postérieurement que ce dernier a accepté d'ajouter au projet l'article 1, alinéa 2, qui indique précisément les cas dans lesquels l'Organisation peut recourir à de tels agents, ce qui était la concrétisation de la déclaration du Président.

La lecture du procès-verbal de la séance du Conseil d'administration (paragraphe 225, 235 et 237) permet au Tribunal de tenir cette explication pour conforme à la réalité. Au demeurant, le moyen invoqué, même s'il était établi en fait, ne constituerait ni un vice dans la procédure de consultation, ni un vice affectant le contenu de l'acte attaqué. En tant que le fait reproché serait postérieur à cet acte, il ne saurait non plus affecter la validité de celui-ci.

Le moyen n'est donc pas fondé.

Sur le contenu de l'acte attaqué

17. Dans une large mesure, les requérants reprennent, à l'encontre du contenu de la décision du Conseil d'administration, des griefs formulés par eux sur des points au sujet desquels leur droit d'être entendus n'aurait pas été respecté parce que le personnel n'aurait pas été consulté ou n'aurait pas reçu les informations nécessaires et demandées.

18. En premier lieu, ils contestent ce qu'ils dénomment l'interférence entre le Statut des fonctionnaires et celui des agents contractuels, du fait que certaines règles du Statut des fonctionnaires s'appliquent directement ou par analogie aussi aux agents contractuels (régime de pension, assurance maladie, représentation du personnel). En bref, cela serait contraire au droit supérieur et violerait éventuellement le droit à l'égalité de traitement des fonctionnaires.

Aux dires des requérants, cette solution violerait l'article 33(2) b) et c) de la Convention sur le brevet européen, qui exigerait une séparation totale des deux Statuts.

L'article 33 de la Convention, qui traite de la compétence du Conseil d'administration dans certains cas, contient les dispositions suivantes :

"2. Le Conseil d'administration a compétence, conformément aux termes de la présente convention, pour arrêter et modifier :

...

b) le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Office européen des brevets, le barème de leurs rémunérations ainsi que la nature et les règles d'octroi des avantages accessoires;

c)le règlement des pensions et toute augmentation des pensions existantes correspondant aux relèvements des traitements..."

Ces dispositions confèrent au Conseil d'administration la compétence pour régler le Statut des fonctionnaires et celui des autres agents; le texte ne permet pas d'en déduire une restriction de la délégation accordée au Conseil, obligeant celui-ci à séparer de manière absolue les statuts des différentes catégories d'agents, pour autant que les règles soient adaptées à la nature différente des fonctions confiées aux fonctionnaires et aux autres agents de l'Organisation. Cette dernière exigence n'a pas été méconnue.

19. Les requérants estiment aussi que le Statut des agents contractuels violerait l'esprit de la Convention, en dépréciant de manière importante le rôle confié aux fonctionnaires, spécialement dans l'exercice des actes de souveraineté qui leur ont été confiés par les Etats contractants.

La possibilité d'introduire un statut pour les agents contractuels résulte de l'article 33(2) b) de la Convention. Dans la version adoptée par le Conseil d'administration, la possibilité de recourir à des agents contractuels est limitée quantitativement et qualitativement (5 pour cent de l'ensemble des effectifs, engagés pour une durée de cinq ans ou exceptionnellement sept ans -- pour remédier à une pénurie temporaire d'effectifs ou pour exécuter des tâches occasionnelles et non durables par nature ou encore lorsque d'autres raisons légitimes justifient la limitation de la durée du contrat). Au stade de l'adoption de la norme, on ne saurait en déduire que l'administration en ferait un usage abusif contraire aux prérogatives des fonctionnaires permanents.

Comme tel, le système adopté ne porte donc pas non plus atteinte aux perspectives d'avancement des fonctionnaires.

20. Selon les requérants, le Statut adopté par le Conseil d'administration pour les agents contractuels violerait une décision de ce même organe en date du 20 octobre 1977, relative aux fonctionnaires et prise en application des articles 14 à 16 du Protocole sur les privilèges et immunités.

Cette argumentation méconnaît la hiérarchie des normes et le parallélisme des formes. En tant qu'autorité compétente, le Conseil d'administration pouvait introduire une règle abrogeant une autre précédemment adoptée par lui, ou y dérogeant.

21. Les requérants s'en prennent à la possibilité ouverte aux agents engagés par contrats de durée déterminée de s'affilier à la caisse de pensions, ainsi que de participer au contrat collectif d'assurance maladie de l'OEB, à l'égal des fonctionnaires; à leur avis, sur ces deux points le Statut des agents contractuels aurait dû être totalement séparé de celui des fonctionnaires; en effet, ils redoutent que ces agents profitent proportionnellement plus qu'eux-mêmes des prestations de la caisse de pensions et de l'assurance maladie, ce qui se traduirait finalement par une charge supérieure et injustifiée au détriment des fonctionnaires.

L'Organisation ne partage pas ces craintes. Elle relève notamment que les agents recrutés par contrats de durée déterminée qui pourront bénéficier d'une pension seront très rares, car cela suppose une présence à l'OEB d'au moins dix ans; après ce délai, ils auront en général été engagés comme fonctionnaires, alors que ceux qui quittent l'OEB auparavant ne toucheront que la restitution de leurs prestations, assorties d'un intérêt. En outre, les agents contractuels conservent la faculté de demeurer affiliés à une caisse de retraite relevant du droit national. Pour ce qui concerne l'assurance maladie, ces agents représentent une population jeune dont la santé est moins exposée de sorte que leur participation ne devrait pas porter préjudice aux fonctionnaires. De toute manière, l'Organisation se déclare disposée, s'il devait se révéler une lésion aux intérêts des fonctionnaires, à revoir les règles applicables pour assurer le respect de l'égalité entre ces catégories d'agents.

Le principe de l'égalité de traitement interdit à une organisation de traiter de manière différente deux situations égales ou équivalentes. Il ne saurait l'empêcher de s'adapter et de modifier son statut, s'il n'est pas porté atteinte aux droits acquis des fonctionnaires (sur cette notion, voir les jugements 832 (affaires Ayoub et consorts), 986 (affaires Ayoub No 2 et consorts), 1368 (affaires Aymon et consorts), 1514 (affaires Aymon No 2 et consorts) et 1515 (affaires Antoinet No 3 et consorts)).

L'inégalité invoquée par les requérants se révèle purement hypothétique; elle n'est donc pas établie, pas plus que l'atteinte à des droits acquis. L'argument invoqué justifie d'autant moins l'annulation de la norme attaquée -- qui repose sur le principe d'une affiliation à un régime commun -- qu'il n'y a guère lieu de redouter qu'elle conduise à des abus

lors de son application, puisque l'Organisation est disposée à revoir la répartition entre les deux catégories d'agents si cela se révélait nécessaire. Dans ces conditions et en l'état actuel, le principe de l'affiliation commune ne prête pas le flanc à la critique.

22. Les requérants mettent en outre en cause qu'on n'ait point différencié les deux catégories d'agents dans les organes de représentation du personnel à l'égard de l'Organisation. Cela procéderait d'une confusion préjudiciable aux fonctionnaires. Les agents contractuels n'auraient pas les mêmes intérêts que les fonctionnaires; en raison de leurs contrats de durée déterminée, il serait à craindre qu'ils soient moins libres que les fonctionnaires à l'égard de l'administration et qu'ils se désintéressent de la défense du personnel; il serait en particulier à redouter que, étant donné la faible participation de ces agents, le quorum nécessaire à la désignation des représentants du personnel ne soit pas atteint, notamment pour les petites agences (Berlin et Vienne), où la proportion de ces agents est assez élevée.

L'Organisation relève qu'il est courant dans les organisations internationales que la représentation du personnel ne soit pas divisée par catégorie d'agents, que les organes du personnel sont parfaitement à même de défendre également les intérêts des agents engagés pour une période déterminée et qu'il n'est nullement rendu vraisemblable que ces agents ne puissent ou ne veuillent participer à la représentation du personnel; si l'avenir devait faire apparaître des inconvénients sérieux, l'Organisation reverrait la réglementation en la matière.

Sur ce point également, les craintes exposées par les requérants sont purement hypothétiques. Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, le Tribunal ne saurait admettre l'existence, à ce stade, d'une violation du principe de l'égalité de traitement ou d'une atteinte aux droits acquis des fonctionnaires.

23. Les requérants allèguent que le nouveau Statut restreindrait les droits de la représentation du personnel lors de la procédure de recrutement de nouveaux agents.

L'Organisation admet le fait pour les contrats de courte durée, car la nature de tels engagements justifie une procédure allégée par rapport à l'engagement des fonctionnaires. Cependant, l'Organisation indique que, à Munich, lorsqu'un contrat est prolongé de telle sorte qu'il dépasse la durée de trois ans, la procédure de recrutement avec consultation du personnel s'applique; ces décisions font l'objet de publications, ce qui permet aussi selon elle aux représentants du personnel de s'exprimer.

Il convient de prendre acte de la volonté de la défenderesse d'organiser une information et une consultation des représentants du personnel, tout en notant qu'il n'est pas illégal de différencier les conditions de recrutement des agents permanents et celles qui concernent les titulaires de contrats de durée déterminée.

24. Sur deux points, les requérants soutiennent en substance que, selon le Statut des agents contractuels, ceux-ci seraient lésés, au motif, d'une part, que ce Statut moins favorable que le droit national applicable à défaut de régime conventionnel international et, d'autre part, qu'il ne serait pas prévu d'indemnité de départ ou de perte d'emploi en fin de contrat, notamment d'assurance chômage. En bref, cela compromettrait la dignité de la fonction publique et toucherait donc les requérants.

Il apparaît douteux que sur ces points les requérants aient qualité pour agir, faute de subir une lésion suffisante.

Quoi qu'il en soit, ces griefs ne sont pas fondés.

Aux dires des requérants, l'Organisation aurait méconnu l'article 20 du Protocole sur les privilèges et immunités, en adoptant une réglementation internationale violant, en tout cas en partie, le droit national du travail qui serait sinon applicable et qui serait ainsi éludé.

Le paragraphe 1 de la disposition invoquée se lit comme suit :

"L'Organisation coopère en tout temps avec les autorités compétentes des Etats contractants, en vue de faciliter une bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et de ceux concernant la santé publique et l'inspection du travail, ou autres lois nationales de nature analogue, et empêcher tout abus des privilèges, immunités et facilités prévus par le présent protocole."

L'Organisation relève à ce sujet que cette disposition ne se réfère pas à la législation sur le contrat de travail selon le droit national -- notamment quant à la possibilité de conclure des contrats de durée déterminée --, mais à celle ayant pour objet la santé publique et l'inspection du travail.

Le droit du travail dans la fonction publique internationale est régi avant tout par le droit de l'organisation internationale. Le droit national ne pourrait être éludé et violé que s'il était également applicable à de tels rapports relevant de la fonction publique internationale. Les requérants ne tentent pas d'en fournir la démonstration.

Au demeurant, la défenderesse relève que de très nombreuses organisations internationales ont pour pratique de nommer leurs fonctionnaires par des contrats de durée indéterminée. Le Tribunal rappelle pour sa part qu'aucun principe général de la fonction publique internationale n'oblige une organisation à n'accorder que des contrats de durée indéterminée.

Le grief n'est pas fondé.

25. Les requérants déplorent la rigueur du nouveau Statut qui n'accorde pas, en fin de contrat, une indemnité à l'agent, notamment en cas de chômage.

L'Organisation ne conteste pas le fait, mais elle relève que les agents contractuels en sont informés et qu'ils ont la faculté de s'assurer à titre personnel.

Sans doute ne serait-il pas satisfaisant qu'à cet égard les agents contractuels soient dépourvus d'une protection équivalente à celle que les droits nationaux assurent aux chômeurs. On ne saurait pour autant prononcer l'annulation du Statut des agents contractuels, car sur ce point également ledit Statut est susceptible d'adaptation, soit d'entente avec les Etats membres, soit par une réglementation propre à l'Organisation.

Le grief n'est donc pas non plus fondé.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner