

Affaires Andrews (Christopher) et consorts

Jugement No 1864

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées le 5 juin 1998 et régularisées le 3 juillet par :

M. C. Andrews

M^{me} J. Barthl-Wagner (No 2)

M^{me} A. I. Berglund-Werner

M. P. S. Bruzzese

M^{me} B. Burke

M^{me} M. Cappadonia

M. G. Castriciano

M. C. Cavestri

M. G. Chebance

M. G. Chistè

M. T. Christodoulou

M. E. Colonnella

M^{me} A. Counillon

M^{me} J. Diel

M. S. Faggiano

M. M. Gagliardi (No 2)

M^{me} R. Galloway-Przybilla

M. J. Hamer

M. W. B. Hauschild

M. O. Hötzer

M^{me} F. Ide

M^{me} S. Jacobus-Prues

M^{me} A. M. Kohlstadt

M. P. Krasa

M. J. Kröll

M. A. Lovrecich (No 2)

M. G. Ludwig

M^{me} M. MacFarland

M^{me} S. Marchesi

M. P. Martorana

M. E. Mondì (No 4)

M^{me} P. Niggemann

M^{me} B.-I. Nordmark

M^{me} E. Pachta

M^{me} I. Pether-Trost

M. A. Rauter

M. F. Scaglia

M. M. G. Sotgia

M^{me} F. Townsend

M. C. Vullo

M^{me} N. Werner

Vu la réponse de l'OEB du 21 octobre 1998, la réplique des requérants datée du 25 janvier 1999 et la duplique de la défenderesse en date du 15 mars 1999;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Vu les demandes d'intervention déposées le 19 mars 1999 par M^{me} Jeanine Draszcz et M^{me} Francesca Telari;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par les requérants;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants sont des employés de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB. Tous sont ressortissants d'autres pays que l'Allemagne et sont en poste à Munich, à l'exception de M^{me} I. Pether-Trost qui est de nationalité allemande et affectée à La Haye. Aucun d'entre eux ne perçoit l'indemnité d'expatriation, car ils ne remplissent pas la seconde condition prévue à l'article 72(1) du Statut des fonctionnaires qui stipule que :

«Une indemnité d'expatriation est accordée aux fonctionnaires qui, lors de leur entrée en fonctions ou transfert :

a) ont la nationalité d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel sera situé leur lieu d'affectation;

b) ne résidaient pas de façon permanente sur le territoire de ce dernier depuis 3 ans au moins, le temps passé au service de l'administration de l'Etat leur conférant cette nationalité ou auprès d'organisations internationales n'entrant pas en ligne de compte».

Lors de la 39^e réunion du Conseil d'administration, qui s'est tenue du 4 au 7 décembre 1990, il a été décidé d'étendre à l'ensemble du personnel ayant la nationalité d'un Etat autre que celui sur le territoire duquel est situé leur lieu d'affectation le bénéfice de l'indemnité d'expatriation et d'un congé dans les foyers. La révision de l'alinéa b) de l'article 72(1) devait cependant faire l'objet d'une proposition ultérieure de l'Office. L'article 72 a été partiellement modifié par une décision du Conseil d'administration avec effet à compter du 1^{er} juillet 1990.

Deux des requérants ont informé le Président de l'Office de leur intention d'intervenir auprès des délégations du Conseil d'administration en vue d'obtenir un amendement à l'alinéa b) de l'article 72(1). Celui-ci le leur a déconseillé, dans une lettre du 23 septembre 1993, estimant que cela aurait un «impact négatif» sur les débats du Conseil.

Aucun amendement n'ayant été adopté, une trentaine de requérants ont demandé au Président, dans des lettres en date du 29 avril 1996, de prendre une décision leur octroyant le paiement de l'indemnité en question. L'administration leur a répondu qu'elle ne pouvait donner une suite favorable à leurs demandes. Entre le 24 juin et le 19 novembre, ces mêmes requérants ont alors formé des recours internes. Par une lettre du 25 juillet 1996, l'administration les a informés que la Commission de recours avait été saisie pour avis. Cette dernière a rendu son rapport le 7 janvier 1998 et recommandé le rejet de tous les recours. Dans un courrier daté du 10 mars 1998, qui constitue la décision attaquée, le Président a accepté cette recommandation.

B. S'appuyant sur le Statut du Tribunal et répondant à certains arguments avancés par la défenderesse lors de la procédure interne, les requérants expliquent que leurs requêtes sont recevables en tout point.

Ils soutiennent que, en ne leur versant pas l'indemnité d'expatriation, l'OEB a agi de manière discriminatoire. L'Organisation a arbitrairement créé deux catégories de personnel expatrié, qui plus est, sans raison objective, car l'article 72(1) b) ne constitue pas un critère de sélection valable. La défenderesse n'a pas respecté le principe de l'égalité de traitement et ce, en violation de la jurisprudence du Tribunal de céans et de divers textes comme la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Ils mettent en avant les incohérences et les risques de détournement du système prévu à l'article 72 comme, par exemple, le maintien au-delà de trois ans de résidence dans le pays d'affectation de l'indemnité en question pour les agents qui l'avaient obtenue lors de leur recrutement. Ils dénoncent le «caractère superficiel et arbitraire» de cet article.

Ils demandent au Tribunal d'annuler la décision du Président en date du 10 mars 1998 et d'ordonner à l'OEB de leur verser l'indemnité d'expatriation de manière rétroactive depuis leur date de nomination respective ou, à titre

subsidaire, depuis le 1 juillet 1990 ou bien depuis le 23 septembre 1992 ou encore depuis la date de dépôt de leur requête.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste la recevabilité des requêtes aussi bien dans leurs conclusions principales que dans leurs conclusions subsidiaires. Elle explique notamment que les requérants, à l'exception de M^{me} J. Barthl-Wagner et M^{me} M. Cappadonia, n'ont pas formé un recours interne contre leurs feuilles de paie dans les délais impartis. La jurisprudence du Tribunal selon laquelle chaque décision de non-paiement est attaquable ne signifie pas qu'il n'existe aucun délai pour attaquer sa feuille de paie. La seconde requête de M^{me} Barthl doit cependant être rejetée, car elle méconnaît la chose jugée (jugement 664). La requête de M^{me} Cappadonia est irrecevable, car elle n'a pas saisi le Tribunal après que le Président eut rejeté, le 15 mai 1991, son recours dirigé contre le non-paiement de l'indemnité d'expatriation.

A titre subsidiaire, la défenderesse cite le jugement 754 (affaire Metten No 4, au considérant 6) dans lequel il est indiqué que, «pour qu'il y ait violation du principe de l'égalité, il faut qu'il y ait inégalité de traitement dans des situations semblables. Si les situations administratives sont différentes, rien n'empêche d'appliquer un traitement différent, à condition que celui-ci, raisonnable et équitable, découle logiquement de la diversité de fait de l'une et de l'autre situation». La question est donc de savoir si les conditions prévues à l'article 72(1) sont raisonnables et équitables. Le Tribunal a déjà connu d'affaires portant sur cet article et indirectement confirmé sa compatibilité avec le principe de l'égalité de traitement. Elle soutient qu'une personne qui réside dans le pays de sa future affectation au sein de l'OEB depuis au moins trois ans est censée être suffisamment intégrée dans ce pays pour ne pas percevoir l'indemnité d'expatriation.

Les conditions prévues à l'article 72(1) b) ne sont pas exceptionnelles. D'autres organisations ont adopté des textes semblables car le simple fait de ne pas avoir la nationalité du pays d'affectation ne suffit pas pour justifier le versement d'une indemnité d'expatriation.

Les exemples d'incohérences et de détournements du système prévu à l'article 72(1) b), qui ne sont qu'hypothétiques, ne suffisent pas à l'invalidier. La légalité d'une règle ne dépend pas des exceptions à son application mais de la pertinence du but qu'elle poursuit.

L'adoption de certaines modifications, en 1990, n'apporte pas la preuve du caractère superficiel et arbitraire de l'article 72, car le Conseil d'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Ces amendements amélioraient la situation du personnel expatrié de l'OEB et étaient la concession maximale que pouvait obtenir le Conseil d'administration sous peine de devoir subir des critiques de la part des autorités politiques des Etats membres concernant sa gestion financière.

L'article 72 n'est pas en contradiction avec les divers textes cités par les requérants. L'Organisation rappelle que le Statut des fonctionnaires est précédé d'une déclaration adoptée lors de la 55^e réunion du Conseil d'administration dans laquelle il est précisé que ce dernier a «pris acte de la déclaration du Président de l'Office, selon laquelle l'Office respecte les dispositions et les principes du droit».

La défenderesse fait observer que les requérants n'hésitent pas à demander le bénéfice d'un article qu'ils déclarent illégal *ab initio*.

D. Dans leur réplique, les requérants soutiennent que chaque feuille de paie constitue une décision attaquable et rejettent les arguments d'irrecevabilité de la défenderesse.

Elle a tiré des déductions erronées de la jurisprudence du Tribunal car celui-ci n'a pas implicitement reconnu que l'article 72 était conforme au principe de l'égalité de traitement.

Le pouvoir discrétionnaire du Conseil d'administration est limité par les règles juridiques de valeur supérieure.

L'argument consistant à évoquer les problèmes politiques sous-jacents ne saurait être retenu car le versement de l'indemnité d'expatriation n'aurait qu'un impact réduit sur les dépenses de l'Organisation.

Ils rejettent les autres moyens avancés par l'OEB.

E. Dans sa duplique, la défenderesse fait valoir que la réplique des requérants n'apporte aucun argument susceptible

de l'amener à modifier sa position et précise que l'absence de commentaires n'équivaut pas à une approbation de sa part.

CONSIDÈRE :

1. Les quarante et un requérants sont des agents de l'Office européen des brevets. L'un d'entre eux est de nationalité allemande et affecté à La Haye; les quarante autres n'ont pas cette nationalité et sont affectés à Munich. Tous ont réclamé le bénéfice de l'indemnité d'expatriation prévue par l'article 72(1) du Statut des fonctionnaires de l'Office et demandent au Tribunal, par des requêtes qui doivent être jointes, d'annuler les décisions du 10 mars 1998 par lesquelles le Président de l'Office, suivant la recommandation unanime du Comité d'appel qui avait été saisi par les intéressés, a confirmé son refus de leur verser ladite indemnité.

2. Il résulte des dispositions de l'article 72(1) cité au paragraphe A ci-dessus, et dont les conditions d'application sont cumulatives, que les agents de nationalité étrangère au pays de leur lieu d'affectation n'ont pas droit à l'indemnité d'expatriation si, au moment de leur entrée en fonctions, ils résidaient déjà depuis plus de trois ans dans ce pays. Tel est le cas des requérants.

3. Pour demander l'annulation des décisions qu'ils contestent, ainsi que le paiement de l'indemnité d'expatriation depuis la date de leur nomination, ou, à titre subsidiaire, à partir du 1^{er} juillet 1990 ou, à titre plus subsidiaire encore, à partir du 23 septembre 1992 ou même à la date d'introduction de leurs requêtes, les requérants font valoir que l'article 72(1) b) crée sans raison valable deux catégories d'expatriés et que cette distinction constitue une discrimination non justifiée. Ils invoquent en conséquence le principe d'égalité de traitement reconnu par la jurisprudence du Tribunal de céans, ainsi que par des conventions internationales telles que la Convention n° 111 de l'Organisation internationale du Travail, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

4. La défenderesse estime que les requêtes sont irrecevables, aussi bien dans leurs conclusions principales que dans leurs conclusions subsidiaires, car les requérants n'ont pas contesté en temps utile leurs feuilles de paie. Au surplus, si deux intéressées ont précédemment contesté le refus qui leur a été opposé de leur payer l'indemnité d'expatriation, l'une d'entre elles a formé devant le Tribunal de céans un recours qui a été rejeté (voir le jugement 664, affaire Barthl) et il y a donc chose jugée à son égard, et l'autre, dont l'appel interne avait été rejeté, ne s'est pas pourvue devant le Tribunal. En réalité, les requérants sont bien recevables à contester leurs dernières feuilles de paie dans les délais du recours contentieux et à exciper, à l'appui de leurs requêtes, de l'illégalité de l'article 72(1) b) du Statut des fonctionnaires ainsi que cela résulte d'une jurisprudence abondante (voir la jurisprudence rappelée dans le jugement 1786, affaire Skulikaris). Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par l'Organisation ne pourrait être retenue qu'en partie et ne saurait dispenser le Tribunal d'examiner la légalité de l'article 72(1) b) du Statut des fonctionnaires, qui constitue la base légale des décisions matérialisées par les feuilles de paie mensuelles qui n'incluent pas dans le traitement des intéressés l'indemnité d'expatriation sollicitée.

5. Mais, si les requêtes sont pour partie recevables, le Tribunal n'estime pas pouvoir les accueillir sur le fond. Sans doute les règles retenues pour accorder et maintenir le droit à indemnité d'expatriation sont-elles discutables et c'est d'ailleurs ce qui a conduit l'Organisation à réexaminer à plusieurs reprises la situation des personnels expatriés. Mais, même si le système est sans doute encore perfectible, il est conforme à la nécessité juridique que le règlement applicable définisse de manière précise la notion d'«expatriation» et fixe pour la période antérieure à l'entrée en fonctions une durée de séjour dans le pays au-delà de laquelle un agent ne peut être considéré comme expatrié. Pour qu'il y ait violation du principe d'égalité, comme le rappelle le jugement 754 (affaire Metten No 4), «il faut qu'il y ait inégalité de traitement dans des situations semblables. Si les situations administratives sont différentes, rien n'empêche d'appliquer un traitement différent, à condition que celui-ci, raisonnable et équitable, découle logiquement de la diversité de fait de l'une et l'autre situation.»

6. Or, il est clair que l'indemnité d'expatriation a pour objet de prendre en compte certains désavantages découlant du statut d'étranger nouvellement installé dans un pays. Les fonctionnaires qui résident depuis longtemps dans le pays d'accueil ne doivent pas supporter les mêmes servitudes que ceux qui sont installés depuis peu de temps. Mais, pour distinguer les uns des autres d'une manière qui soit à la fois équitable et raisonnable, il convient de se référer à un critère objectif et, à cet égard, la durée du séjour antérieur à la prise de fonctions constitue un tel critère. L'on peut certes contester la durée du séjour prise en compte pour procéder à une telle distinction, mais le Tribunal reconnaît à cet égard à l'Organisation un certain pouvoir d'appréciation, pour autant que l'exercice de ce pouvoir n'entraîne pas des effets déraisonnables. En l'espèce, la fixation d'un délai de trois ans de résidence au-delà

duquel les intéressés ne peuvent plus être regardés comme «expatriés» ne paraît pas déraisonnable. Même s'il est exact que certains membres du Conseil d'administration sont loin de considérer le système comme satisfaisant et soulignent certaines de ses incohérences ou les risques de détournement qu'il recèle, et même s'il est certain qu'une règle fixant de manière rigide des conditions de durée de séjour comporte parfois des «effets de seuil» contestables, il n'en reste pas moins que l'atteinte au principe de l'égalité de traitement n'est pas démontrée. Même si le maintien de l'indemnité au-delà d'un certain temps peut donner lieu à discussion, ce fait ne saurait remettre en question la position de la défenderesse qui, comme l'ont fait d'autres organisations internationales, a fixé, au moment de l'entrée en service, les conditions de résidence permettant de déterminer le droit à l'indemnité d'expatriation.

7. Dès lors, sans qu'il y ait lieu d'examiner l'argumentation présentée par la défenderesse selon laquelle le Tribunal aurait à plusieurs reprises déjà admis, au moins implicitement, le bien-fondé de l'indemnité d'expatriation versée par l'OEB à ceux de ses agents de nationalité étrangère au pays du lieu d'affectation qui ne séjournaient pas, lors de leur entrée en fonctions, sur le territoire de ce pays depuis au moins trois ans, le moyen tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement doit être rejeté.

8. Il en résulte que les conclusions, tant principales que subsidiaires, présentées par les requérants ne sauraient être accueillies.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les demandes d'intervention sont rejetées.

Ainsi jugé, le 20 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet