

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

**H. (n° 4), T. (n° 4), M. (n° 2),
R. (n° 8) et S. (n° 3)**

c.

OEB

120^e session

Jugement n° 3522

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formées par M. W. H. H. — sa quatrième —, M. D. T. — sa quatrième —, M. W. M. — sa deuxième —, M. L. R. — sa huitième — et M. D. M. S. — sa troisième — le 28 février 2011 et régularisées le 13 avril, la réponse de l'OEB datée du 26 juillet, la réplique des requérants du 8 août et la duplique de l'OEB du 14 novembre 2011;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et l'article 13 de son Règlement;

Vu les demandes d'intervention déposées par M^{me} D. H. le 10 août 2011 et par M. P. T., M. I. T. et M. A. C. K. le 24 août 2011, et les commentaires de l'OEB du 26 septembre 2011 au sujet de ces demandes;

Vu les demandes d'intervention déposées par les intervenants suivants le 30 septembre 2011 et régularisées le 20 octobre 2011:

[LISTE NON REPRODUITE]

Vu les demandes d'intervention déposées par les intervenants suivants le 14 octobre 2011 et les commentaires de l'OEB du 14 novembre 2011 au sujet de ces demandes:

[LISTE NON REPRODUITE]

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 sont des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB.

La circulaire n° 286 de mai 2005 relative à la protection de la dignité du personnel a été publiée afin d'empêcher certains comportements portant atteinte à la dignité des personnes qui travaillent à l'Office ou pour l'Office, et de fournir un moyen de traiter les problèmes le cas échéant. Les directives prévoient à cet effet une procédure formelle de règlement des griefs de harcèlement pour les cas où le règlement informel aurait échoué.

Par lettre du 5 avril 2007, le président du Comité central du personnel informa le Président de l'Office qu'une étude récente sur le personnel avait révélé que le nombre de cas de harcèlement était encore important et que la mise en œuvre de la circulaire était affectée par un certain nombre de problèmes, y compris des retards inacceptables et des ingérences externes dans la procédure. L'administration et les représentants du personnel étaient conscients du problème et un travail considérable avait été effectué. Il exprima néanmoins sa préoccupation quant à l'absence de réaction de la part de l'administration suite au rapport établi par les agents de liaison des médiateurs, dans lequel figuraient les recommandations détaillées des médiateurs sur les améliorations qu'il convenait d'apporter à la procédure énoncée dans la circulaire. Il lui demanda de réagir et suggéra que les médiateurs se

voient proposer des «contrats pluriannuels»* afin de renforcer leur indépendance.

Le Président admit le 3 mai 2007 qu'il y avait un besoin urgent de revoir la circulaire n° 286. Il fit part de son intention de consulter le Conseil consultatif général, à l'occasion de sa prochaine réunion en juin, au sujet de la possibilité de suspendre la circulaire. Ainsi, le 10 mai, il transmit au Conseil un document pour avis et un échange de communications s'ensuivit parce que le président du Comité central du personnel, qui estimait lui aussi que la circulaire devait être révisée, considérait que la suspension de la circulaire qui avait été proposée constituerait une violation des droits acquis du personnel.

Le Comité du personnel de Munich publia un communiqué le 24 mai 2007, conseillant aux membres du personnel qui envisageraient d'engager la procédure formelle énoncée à l'article 9 de la circulaire n° 286 de le faire avant le 5 juin 2007. Le lendemain, le Président publia le communiqué n° 23 informant le personnel qu'aux fins du bon fonctionnement de l'Office il avait décidé de suspendre provisoirement et avec effet immédiat l'application de la circulaire en attendant la décision définitive qui serait prise après réception de l'avis du Conseil consultatif général. Il ajouta que l'initiative du Comité du personnel de Munich était hautement regrettable et que ses conséquences étaient inacceptables. Il reconnut néanmoins que la circulaire présentait un certain nombre de défauts et qu'il était urgent de s'assurer que les problèmes qui étaient apparus (en particulier ceux liés à la confidentialité) ne persistent pas durant la période nécessaire à sa révision. Il ajouta que le Président élu était déterminé à réviser ou à remplacer la circulaire avant la fin de l'année.

Le Conseil consultatif général se réunit au début du mois de juin 2007 puis publia un avis partagé sur la proposition de suspendre l'application de la circulaire. Les membres nommés par le Président étaient d'accord sur le principe de la suspension mais suggérèrent que la procédure relative à la résolution informelle des conflits soit maintenue car elle fonctionnait bien. Les membres nommés par

* Traduction du greffe.

le Comité du personnel déclarèrent qu'ils n'étaient pas en mesure de donner leur avis parce que les informations nécessaires à l'appréciation de la situation ne leur avaient délibérément pas été transmises.

Dans le communiqué n° 24 du 26 juin 2007, le Président informa le personnel qu'il avait décidé de suspendre définitivement la procédure formelle énoncée par la circulaire et motiva sa décision.

Le 11 juillet 2007, le président du Comité central du personnel écrivit au nouveau Président pour lui faire part de ses préoccupations concernant la protection juridique accordée au personnel suite à la décision de suspendre définitivement l'application de la circulaire. Il remit en question la motivation de cette décision, prise à la hâte par un Président sortant, en particulier au regard du fait que la circulaire allait de toute façon faire l'objet d'une révision. Il ajouta que la décision du Président ne faisait que renforcer l'impression du personnel que la suspension avait pour but de protéger certains membres influents du personnel contre le jugement indépendant des médiateurs. Il demanda au Président d'annuler la «suspension illégale promulguée» par le précédent Président et de prendre des mesures afin de s'assurer que la circulaire soit modifiée.

En août 2007, MM. H., R. et S., agissant en leur qualité de membres du Conseil consultatif général, demandèrent au Président de retirer les communiqués n°s 23 et 24 et «de rétablir la circulaire n° 286 avec effet rétroactif au 25 mai 2007»*. Ils prétendent que le Conseil consultatif général n'avait pas été consulté en bonne et due forme avant la publication des communiqués. En août 2008, MM. T. et M. ont également engagé des procédures de recours interne, demandant simplement au Président de retirer le communiqué n° 24. M. M. indiqua qu'il agissait en sa qualité de membre du Comité du personnel de Berlin. Le Président rejeta ces demandes de réexamen et renvoya l'affaire à la Commission de recours interne pour avis.

Avant la publication de son avis du 4 novembre 2010, la Commission de recours interne auditionna les requérants ou leurs représentants. Elle recommanda à l'unanimité que le Président

* Traduction du greffe.

reconnaisse l'illégalité des communiqués n°s 23 et 24 et que l'Office informe le personnel, par voie de communiqué présidentiel à publier le 1^{er} janvier 2011 au plus tard, que la décision de suspendre l'application de la circulaire, annoncée dans les communiqués susmentionnés, avait été considérée comme illégale. Elle recommanda en outre qu'une proposition de cadre juridique pour le traitement des plaintes formelles relatives à la dignité soit soumise au Conseil consultatif général sans délai afin qu'elle puisse entrer en vigueur le 1^{er} avril 2011 au plus tard, et que soient octroyés aux requérants les dépens et dommages-intérêts pour tort moral au titre du préjudice qu'ils avaient subi en leur qualité de membres du Conseil consultatif général ou de représentants du personnel, ainsi que pour le retard enregistré.

Le 26 janvier 2011, le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement écrivit à M. H. pour l'informer que le Président avait reconnu l'illégalité des communiqués n°s 23 et 24, qui avaient donné lieu à la suspension de l'application de la circulaire. Il ajouta que l'Office remplaçait dès que possible la circulaire par un cadre juridique révisé, mais qu'au vu de l'importance de la question l'Office ne pouvait s'engager à mettre en œuvre le nouveau système dans un délai précis. De toute façon, le personnel en serait informé dans les meilleurs délais. Il expliqua que, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système, l'Office continuerait de collaborer avec ses médiateurs externes et de traiter les plaintes formelles pour harcèlement au cas par cas. Le Président décida par ailleurs de ne pas faire sienne la recommandation unanime de la Commission de recours interne relative aux dommages-intérêts pour tort moral au motif que l'octroi de ces derniers n'était pas justifié dès lors que la mauvaise foi alléguée de la part de l'Office n'avait pas été établie. Cependant, il fit sienne la recommandation de la majorité tendant à octroyer aux requérants 1 000 euros pour le retard enregistré. Il accepta également que soient remboursés les frais encourus durant la procédure de recours interne dans une mesure raisonnable et sur présentation de pièces justificatives. Chacun des requérants attaque la décision du 26 janvier 2011, bien qu'ils indiquent avoir communiqué au Tribunal uniquement la lettre envoyée à M. H. car la lettre qu'ils avaient tous reçue était formulée en des termes identiques.

Le 1^{er} février 2011, le Vice-président de la Direction générale 4 informa le personnel que le Président avait reconnu l'illégalité de la suspension de l'application de la circulaire et qu'une nouvelle proposition, qui devait être soumise dès que possible au Conseil consultatif général, était en discussion avec le Comité du personnel. Il ajouta que l'OEB continuerait de collaborer avec des médiateurs externes au cas par cas jusqu'à ce qu'une nouvelle circulaire soit publiée, comme cela avait été prévu dans le communiqué n° 24.

Le 28 février, les requérants déposèrent leurs requêtes devant le Tribunal, lui demandant d'annuler la décision du 26 janvier 2011 tendant à rejeter leurs recours et de leur octroyer des dommages-intérêts pour tort moral et les dépens. Ils demandent en outre l'annulation des communiqués n°s 23 et 24, ainsi que le «rétablissement dans son intégralité»^{*} de la circulaire avec effet rétroactif au 25 mai 2007.

L'OEB demande au Tribunal de rejeter les requêtes déposées par MM. M. et T. comme étant irrecevables dans la mesure où elles contestent le communiqué n° 23, qu'ils n'avaient pas contesté lors de la procédure de recours interne. Elle demande en outre au Tribunal de rejeter toutes les requêtes comme étant dénuées de fondement dans leur intégralité. L'OEB formule une objection quant aux demandes d'intervention déposées par certains intervenants au motif qu'ils n'ont pas démontré qu'ils se trouvaient dans une situation similaire à celle des requérants. Elle fait valoir que seules les demandes d'intervention déposées par des intervenants qui étaient représentés au Comité du personnel pourraient être recevables. Les intervenants qui n'étaient ni membres du Conseil consultatif général, ni représentants du Comité du personnel, se trouvent dans une situation différentes de celle du requérant et leurs demandes d'intervention doivent donc être rejetées comme étant irrecevables.

^{*} Traduction du greffe.

CONSIDÈRE :

1. En mai 2005 fut publiée la circulaire n° 286. Elle concernait la protection de la dignité du personnel de l'Office européen des brevets et fournissait notamment des directives relatives à la protection de la dignité du personnel ainsi que des procédures informelles et formelles de règlement des griefs de harcèlement. Ces directives devaient entrer en vigueur le 1^{er} juin 2005. Le 25 mai 2007, le Président publia le communiqué n° 23 indiquant que «l'application de la circulaire n° 286 [était] suspendue provisoirement à compter de ce jour, 25 mai 2007»*. Le 26 juin 2007, un nouveau communiqué fut publié (n° 24); il précisait que la décision de suspension provisoire de la circulaire était désormais définitive.

Cinq requérants ont pris part à la procédure devant le Tribunal. Leurs requêtes soulevant les mêmes questions de fait et de droit et visant la même réparation, le Tribunal considère qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il soit statué à leur sujet par un seul et même jugement. Au moment des faits, trois des requérants (MM. H., R. et S.) étaient membres du Conseil consultatif général, un autre (M. T.) était membre du Conseil consultatif local du personnel de Berlin et le dernier (M. M.) était président du Comité du personnel de Berlin. Bien que se pose, dans le cadre de la présente procédure, la question de savoir ce que chaque requérant a contesté précisément dans son recours interne avant de former sa requête devant le Tribunal, les requérants contestent ici les deux communiqués et demandent, à titre de réparation, le rétablissement de la circulaire avec effet rétroactif. Eu égard à la conclusion finale à laquelle est parvenu le Tribunal dans la présente procédure, il n'est pas nécessaire de statuer sur un point soulevé par l'OEB, à savoir que deux des requérants n'étaient pas recevables à contester devant le Tribunal le communiqué n° 23 car ils ne l'avaient pas fait dans le recours interne.

2. Il convient à ce stade de se concentrer sur les recommandations de la Commission de recours interne dans les recours internes ainsi

* Traduction du greffe.

que sur la réponse à ces recommandations, formulée par lettre du 26 janvier 2011, au nom du Président, par le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement. Cette lettre contient la décision attaquée dans le cadre de la présente procédure devant le Tribunal.

À l'exception d'une recommandation, l'avis de la Commission de recours interne était unanime. La Commission a formulé neuf recommandations. La première tendait à déclarer illégales les décisions de suspendre la circulaire (annoncées dans les deux communiqués n° 23 et 24). La deuxième recommandation était qu'une proposition de cadre juridique pour le traitement des plaintes formelles relatives à la dignité soit soumise sans délai au Conseil consultatif général en vue de son entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} avril 2011. Par cette recommandation, la Commission a expressément rejeté une conclusion visant à l'annulation des deux communiqués avec effet rétroactif et ainsi au rétablissement automatique de la circulaire. La troisième recommandation était, en substance, que le personnel soit informé, par voie de communiqué du Président, des deux questions susmentionnées (y compris la structure du cadre juridique). La quatrième était que MM. H., R. et S. (et une autre personne) se voient octroyer 500 euros de dommages-intérêts pour tort moral au titre de l'atteinte à leur droit en tant que représentants du personnel qui a résulté du communiqué n° 23, ainsi que 500 euros supplémentaires de dommages-intérêts au titre de l'atteinte à leur droit à la consultation du Conseil consultatif général. La cinquième recommandation tendait à la même fin s'agissant du communiqué n° 24. La sixième concernait le versement de dommages-intérêts port tort moral à une personne qui n'est pas partie à la présente procédure devant le Tribunal. La septième était que MM. T. et M. (et une autre personne) se voient octroyer 1 000 euros chacun de dommages-intérêts pour tort moral au titre de l'atteinte à leurs droits en leur qualité de représentants du personnel qui a résulté du communiqué n° 24. La huitième recommandation était que des dépens raisonnables soient octroyés à chacun des requérants (et à d'autres personnes). La neuvième recommandation, qui divisait les membres de la Commission, était que les requérants (et d'autres personnes) se voient octroyer des dommages-intérêts pour tort moral

d'un montant de 1 000 euros au titre de la durée excessive de la procédure. La minorité a estimé que ce montant devait être de 2 000 euros.

3. Dans la décision attaquée, le Président a reconnu que les communiqués n^{os} 23 et 24 étaient illégaux. Il a fait sienne la première partie de la deuxième recommandation, mais n'était pas disposé à s'engager au respect d'un délai déterminé. Il a admis que les requérants avaient droit aux dépens, mais ne s'est pas montré prêt à accorder des dommages-intérêts pour tort moral, excepté au titre de la durée excessive de la procédure, pour laquelle 1 000 euros ont été octroyés à chaque requérant. Il a considéré que l'octroi de dommages-intérêts pour tort moral ne se justifiait pas dans la mesure où aucune mauvaise foi n'avait été constatée et que l'envoi d'une note à l'ensemble du personnel reconnaissant «le caractère illégal de la procédure»^{*} constituait une «mesure de réparation suffisante»^{*}.

Dans la présente procédure devant le Tribunal, chaque requérant demande l'annulation des communiqués n^{os} 23 et 24, la réintroduction de la circulaire avec effet rétroactif au 25 mai 2007 et «l'annulation de la décision finale du Président, datée du 26 janvier 2011, de rejeter les recours»^{*}. Ils réclament en outre des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que les dépens.

4. Comme relevé précédemment, le Président a reconnu par la lettre du 26 janvier 2011 que les deux communiqués étaient illégaux et l'OEB n'est revenue sur cette position ni dans sa réponse ni dans sa duplique. Le fondement de la conclusion de la Commission de recours interne, que le Président a acceptée, tendant à considérer que les décisions contenues dans les deux communiqués étaient illégales, résidait dans le fait qu'elles avaient été prises sans dûment consulter le Conseil consultatif général. Les conséquences juridiques d'un manquement à l'obligation de consultation dans une situation similaire ont été examinées par le Tribunal dans le jugement 1488. Cette affaire concernait également l'OEB et l'article 38 du Statut des fonctionnaires, qui imposait en principe

^{*} Traduction du greffe.

l'obligation de consultation. C'est précisément cette disposition que l'OEB a omis de respecter dans le cas d'espèce.

La procédure qui a donné lieu au jugement 1488 portait sur l'introduction d'un nouveau système d'octroi de points aux examinateurs lors du traitement de certains types de demandes de brevet. Dans ce jugement, le Tribunal a déclaré (au considérant 10) :

«L'article 38(3) ne fait pas obstacle à l'exercice par le Président de son pouvoir de décision. Cette disposition vise à ce qu'un projet fasse l'objet d'une procédure formelle d'examen au cours de laquelle le personnel a le droit d'être consulté par l'intermédiaire du Conseil consultatif général. D'une manière générale, il convient, pour assurer de bonnes relations entre le personnel et l'administration, non seulement de permettre à cet organe créé en application du Statut des fonctionnaires de donner un "avis motivé", mais aussi d'exiger de lui qu'il le fasse. Le fait que la direction ait pu consulter d'une autre façon le personnel sur ce sujet n'entre pas en ligne de compte : ce qui fait défaut, dans cette affaire, c'est ce qu'exige l'article 38(3), à savoir la consultation officielle du Conseil consultatif général et la soumission de son avis motivé avant que la décision ne soit prise.»

Le Tribunal a conclu (au considérant 12) :

«Le Tribunal conclut que la décision attaquée a été prise en violation de la réglementation en vigueur, qu'elle doit être annulée et que le système de points en vigueur avant que cette décision n'ait pris effet reste valable.»

Deux éléments sont à relever au sujet de ce passage. Premièrement, le Tribunal a estimé que, dès lors qu'était établie une violation des règles prévoyant la consultation, il en résultait que la décision attaquée devait être annulée. Le Tribunal a déclaré que tout manquement aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 38 était constitutif d'une erreur de droit de nature à entacher de vice la décision (voir le jugement 3291, au considérant 7). Deuxièmement, le Tribunal a conclu que l'annulation de la décision d'introduire un nouveau système d'octroi de points avait en soi pour effet de rétablir l'ancien système, qui avait été remplacé par le nouveau.

5. De l'avis du Tribunal, la même approche et la même conclusion doivent être adoptées dans le cas d'espèce. S'il est admis, comme cela l'a été dans la présente affaire, que les décisions visant à suspendre (d'abord à titre provisoire, puis à titre permanent) l'application

de la circulaire étaient illégales, les conséquences de cette prise de décision illégale ne sauraient être palliées par une décision discrétionnaire de ne pas annuler les décisions illégales. Cela est d'autant plus vrai que la question de l'illégalité a été soulevée dans des procédures judiciaires. Toute autre conclusion donnerait l'impression que le Tribunal a toléré une conduite illégale impliquant le non-respect d'exigences importantes en matière de procédure établies par le Statut des fonctionnaires.

Un point de détail est à relever. La Commission de recours interne a recommandé que le personnel soit informé par communiqué du Président, avant le 1^{er} janvier 2011, que les décisions de suspendre la circulaire étaient illégales. Bien que ce message ait été effectivement communiqué au personnel, il ne l'a pas été par les voies recommandées par la Commission, ni dans les délais prévus. Les requérants affirment, à juste titre, qu'aucune raison n'a été fournie pour expliquer pourquoi le Président n'avait pas suivi cette recommandation. Toutefois, le Tribunal est d'avis que la question de savoir comment et quand le personnel a été informé de cette conclusion n'est pas déterminante.

6. Bien que le Tribunal ait admis le bien-fondé de la contestation par les requérants de la décision de suspendre la circulaire, ces derniers, en leur qualité de représentants du personnel, n'ont pas droit à des dommages-intérêts pour tort moral (voir le jugement 3258, au considérant 5). Ils ont toutefois droit aux dépens pour la procédure devant le Tribunal. Mais, dans la mesure où les requêtes sont identiques, il y a lieu d'accorder une somme unique aux cinq requérants à titre de dépens.

7. De nombreuses demandes d'intervention ont été déposées. L'OEB s'est opposée à la plupart d'entre elles aux motifs que les intervenants n'étaient pas des représentants du personnel et ne se trouvaient donc pas dans une situation similaire en fait et en droit à celle des requérants. Ce raisonnement est correct. L'OEB ne s'est pas opposée à huit des demandes d'intervention car les intervenants étaient des représentants du personnel. Le Tribunal admet ces demandes d'intervention.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions de suspendre la circulaire n° 286 contenues dans les communiqués n°s 23 et 24 sont annulées.
2. L'OEB versera aux requérants une somme unique de 2 000 euros à titre de dépens.
3. Les requêtes sont rejetées pour le surplus.
4. Les demandes d'intervention déposées par M. B., M^{me} H., M^{me} K., M. P., M. S., M. S., M^{me} S. et M. T. sont admises.
5. Les autres demandes d'intervention sont rejetées.

Ainsi jugé, le 7 mai 2015, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 2015.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO PATRICK FRYDMAN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ