

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaires BAILLET, CERVANTES et COOK (No 3)

Jugement No 1547

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Bernard Jean Raymond Baillet le 6 janvier 1995, la réponse de l'OEB du 27 mars, la réplique du requérant du 2 mai et la duplique de l'Organisation du 6 juin 1995;

Vu la requête dirigée contre l'OEB, formée par M. Jean-Pierre Cervantes le 6 janvier 1995, la réponse de l'OEB du 27 mars, la réplique du requérant du 29 juin et la duplique de l'Organisation du 3 août 1995;

Vu la troisième requête, dirigée contre la même Organisation, formée par M. Steven Derek Cook le 6 janvier 1995, la réponse de l'OEB du 27 mars, la réplique du requérant du 28 juin et la duplique de l'Organisation du 2 août 1995;

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

Après avoir examiné les dossiers et rejeté la demande de procédure orale formulée par M. Cervantes;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants travaillent au service de l'OEB en qualité d'examineurs de brevets, de grade A3, à la Direction générale 1 (DG1), à La Haye. M. Cervantes est président de la section locale de l'Union syndicale de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, connue sous le sigle USOEB. Le 15 octobre 1992, l'USOEB a utilisé le service de courrier interne afin d'adresser à chacun de ses membres à La Haye une invitation à assister à une assemblée générale dans les locaux de l'OEB le 20 octobre à 11 heures. Ces invitations, qui n'ont pas été distribuées à tous leurs destinataires, ne sont parvenues ni à M. Baillet ni à M. Cook.

Dans une note du 19 octobre 1992, le chef des Services internes a informé M. Cervantes que l'Office ne contribuerait pas à la distribution des invitations, car les assemblées générales ne pouvaient avoir lieu pendant la "plage fixe" des horaires de travail, c'est-à-dire entre 10 heures et 11 h 30 du matin.

Par lettre du 14 janvier 1993, M. Cervantes a demandé au Président de l'Office de déclarer cette note non valide et de s'assurer qu'à l'avenir la distribution du courrier soit effectuée sans entrave. De même, par lettres du 15 janvier 1993, M. Baillet et M. Cook, ainsi que d'autres membres du syndicat, ont demandé au Président de déclarer "injustifié" ce qu'ils décrivaient comme une "censure" de leur courrier personnel et de garantir que l'administration n'interviendrait plus dans son acheminement. Les intéressés priaient également le Président de considérer leurs lettres comme des recours internes en cas de rejet de leurs demandes.

Le Président ayant maintenu la décision antérieure, la Commission de recours a été saisie. Dans son rapport en date du 4 juillet 1994, celle-ci recommanda le rejet des recours. Par lettres du 11 octobre 1994, le directeur de la politique du personnel informa les requérants que le Président avait décidé de suivre les recommandations de la Commission. Telles sont les décisions entreprises.

B. Les requérants invoquent la violation de l'article 30 du Statut des fonctionnaires, qui se lit comme suit :

"Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens."

M. Baillet affirme que, en confisquant un courrier personnel émanant de l'Union syndicale, l'administration a commis un acte de censure "outrepassant largement ses droits". M. Cervantes fait valoir que, conformément à la jurisprudence, la liberté d'association est réduite à néant si les communications entre les membres d'une organisation syndicale ne sont autorisées que "sous contrôle". Il prétend que la mesure litigieuse, qui porte atteinte à son droit d'expression, traduit la volonté de l'administration de nuire au bon fonctionnement de l'Union syndicale.

Les requérants soutiennent que cette mesure va à l'encontre d'une pratique établie. Ainsi, M. Cook précise que l'Office avait toujours autorisé les associations du personnel et les clubs de loisirs à faire un usage sans restriction du service de courrier intérieur. Ils font observer en outre que, les invitations concernées ayant été distribuées à d'autres fonctionnaires, la décision litigieuse revêt un caractère discriminatoire.

Les requérants plaident également la violation de l'article 111 du Statut des fonctionnaires au motif que l'impartialité d'un membre de la Commission de recours pouvait être mise en doute.

Ils demandent l'annulation des décisions du Président de l'Office en date du 11 octobre 1994.

M. Baillet demande la condamnation de l'"acte de censure" de l'OEB; 5 000 marks allemands à titre d'indemnité pour tort moral, et 5 000 marks "en compensation du mauvais fonctionnement de la Commission de recours interne".

M. Cervantes demande au Tribunal d'ordonner au Président de "renoncer à la censure du courrier syndical"; de lui accorder une indemnité de 10 000 marks en raison de cette censure, et d'un mark en raison de l'irrégularité dans le fonctionnement de la Commission de recours, ainsi que 10 000 marks à titre de dépens. En sa qualité de président de l'USOEB, il demande en outre le versement au syndicat de 85 600 marks en réparation du préjudice subi.

M. Cook prie le Tribunal de lui accorder au moins 20 000 florins à titre de dédommagement pour tort moral, y compris 10 000 pour la violation de l'article 111. Il réclame des dépens pour un montant d'au moins 3 000 florins.

C. L'OEB répond que les requêtes sont irrecevables, la mesure contestée n'ayant pas porté préjudice aux requérants. La décision n'a pas eu de "réelles" répercussions sur les activités de l'Union ou l'exercice de la liberté d'association.

Sur le fond, à titre subsidiaire, elle souligne n'avoir aucune obligation de distribuer le courrier personnel des fonctionnaires et, notamment, des missives non scellées au contenu "illégal". De toute façon, elle n'a empêché l'Union ni d'informer ses membres par voie d'affichage, en temps utile, de la tenue de l'assemblée ni de les réunir à l'heure et au lieu prévus.

L'Organisation conteste avoir violé l'article 111 du Statut : si, pour une raison quelconque, l'impartialité d'un membre de la Commission avait été sujette à caution, les représentants du personnel auraient pu élever des objections. Or la Commission a rendu un avis unanime.

Elle soutient que les attaques de M. Cervantes concernant l'attitude de l'administration envers l'USOEB sont "aussi injustes que déplacées" et estime qu'il n'a pas qualité pour revendiquer des dommages et intérêts au nom du syndicat.

D. Dans leurs répliques, les requérants contestent certains faits contenus dans les réponses et maintiennent leurs conclusions. Ils réitèrent leurs doutes quant à l'impartialité d'un des membres de la Commission de recours.

Se prévalant du jugement 1269 (affaire Errani), M. Cervantes s'estime, en raison de son statut "représentatif", habilité à réclamer des dommages et intérêts au nom de l'USOEB.

M. Cook donne l'exemple de réunions du personnel qui se sont tenues pendant la plage horaire obligatoire avec l'appui de l'OEB.

E. Dans ses dupliques, la défenderesse développe ses arguments et émet des commentaires sur certains points soulevés dans les répliques. Elle réaffirme que le contenu des lettres incriminées, qui invitaient les fonctionnaires à se rendre à une assemblée syndicale pendant les heures de travail, était illégal. Elle souligne que c'est à la Commission de recours, et non à l'administration, qu'il appartient de décider, en vertu de l'article 111 du Statut, d'exclure ou non un membre dont l'impartialité est mise en doute.

Dans sa duplique relative à la requête de M. Cook, la défenderesse soutient qu'elle est libre de permettre qu'une réunion se tienne pendant les heures de travail si les organisateurs ont demandé et obtenu l'autorisation d'en tenir une, ce qui n'a pas été le cas de l'USOEB.

CONSIDERE :

Sur les faits

1. Les trois requêtes portent sur le droit des membres de l'Union syndicale de l'OEB (USOEB) à l'acheminement du courrier syndical.
2. Le 15 octobre 1992, M. Cervantes, en sa qualité de président de l'Union syndicale, a envoyé aux membres du syndicat des invitations pour une assemblée générale le 20 octobre 1992, à 11 heures, dans un local de l'Organisation à La Haye. Le service de distribution du courrier de l'Office a laissé parvenir les invitations aux personnes travaillant dans le bâtiment principal, mais a bloqué la distribution de celles destinées aux fonctionnaires travaillant dans les autres bâtiments, parmi lesquels M. Baillet et M. Cook. Par lettre du 19 octobre 1992, le chef des Services internes, responsable de la distribution, a fait savoir à M. Cervantes que l'Office ne contribuerait pas à la diffusion de ces convocations. Par lettres des 14 et 15 janvier 1993, les requérants ont formé des réclamations auprès du Président de l'Office. Mais celui-ci leur a fait notifier, le 19 janvier 1993, sa décision de confirmer la mesure contestée et, les 4 et 5 mars 1993, celle de saisir la Commission de recours pour avis. Le 4 juillet 1994, la Commission a recommandé le rejet des recours au Président de l'Office, qui s'est conformé à cet avis par des décisions du 11 octobre 1994, déferées au Tribunal par les présentes requêtes.

Sur la jonction des requêtes

3. L'OEB conclut à la jonction des procédures. Etant donné que celles-ci reposent sur les mêmes faits et soulèvent des questions de droit identiques, elles doivent être jointes.

Sur la recevabilité

4. La défenderesse excipe, en premier lieu, d'une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des requêtes pour défaut d'intérêt à agir des requérants.
5. Pour ce qui concerne la requête de M. Cervantes, la défenderesse considère qu'elle a été formée au nom de l'Union syndicale alors que l'intéressé n'avait aucune qualité pour revendiquer une réparation au nom du syndicat; qu'il n'a le droit d'agir qu'à titre personnel; qu'en l'espèce, il n'a qu'un intérêt purement théorique à réclamer une déclaration sur l'acheminement futur du courrier syndical.
6. Il résulte des pièces du dossier que la requête de M. Cervantes a été introduite à l'effet d'annuler la décision du 11 octobre 1994 portant rejet de son recours du 14 janvier 1993. Le requérant déclarait notamment dans son recours interne que le refus de l'Office de distribuer les invitations individuelles et personnelles qu'il avait expédiées constituait une violation de ses droits de fonctionnaire de l'OEB. Les conclusions de sa requête devant le Tribunal indiquent clairement qu'il attend de celui-ci la condamnation de l'Organisation et la réaffirmation de son droit d'expression, et particulièrement de son droit d'expression syndicale. Par ailleurs, il soutient que l'entrave à l'acheminement du courrier syndical équivaut à une atteinte au droit d'association, reconnu à chaque fonctionnaire par l'article 30 du Statut des fonctionnaires. C'est donc à tort que l'OEB prétend que le requérant a formé sa requête au nom de l'Union syndicale, alors qu'il l'a bien présentée en son nom propre. De plus, il a un intérêt direct et légitime à faire reconnaître son droit d'association, conformément à l'article 30 du Statut.
7. La fin de non-recevoir d'ordre général opposée aux requérants, tirée de leur manque d'intérêt à agir, revient à nier qu'il a été, en droit ou en fait, porté atteinte à leur liberté d'association ou à l'exercice de leurs activités syndicales. D'après la défenderesse, l'Union syndicale ne s'est vu conférer aucun droit à l'aide de l'Organisation pour la distribution de ses invitations et, en tant que membres de l'Union, les requérants ne sauraient avoir plus de droits que celle-ci. De plus, ils n'auraient aucun droit à la distribution de leur courrier privé par les services de l'Office. Enfin, ils n'auraient subi aucun préjudice appréciable, la mesure litigieuse n'ayant eu aucune incidence réelle sur l'activité syndicale et l'exercice du droit d'association.
8. Certes, le Tribunal a eu l'occasion de rappeler que l'Organisation dispose dans le cadre de l'attribution à une association du personnel de facilités de nature à lui permettre d'exercer ses activités, d'une certaine liberté d'action qui échappe à tout contrôle juridictionnel. Mais il n'en va plus de même au cas où des allégations sont formulées selon lesquelles l'administration violerait le droit d'association. Il suffira donc au Tribunal, pour retrouver son droit de contrôle, d'apprécier si les mesures incriminées étaient de nature à porter atteinte à la liberté de communication, corollaire de la liberté d'association. Or la non-distribution des invitations à participer à une assemblée générale de l'Union constitue sans nul doute une atteinte à l'inviolabilité des lettres personnelles aussi bien qu'une entrave à la

liberté de communication. Quant aux contestations élevées par l'OEB à l'encontre de l'existence d'un privilège conféré à l'Union ou d'un préjudice subi du fait de la mesure litigieuse, il s'agit de questions qui relèvent plutôt du fond que de la recevabilité. En somme, les requêtes doivent être déclarées recevables, car elles ont pour objet de soumettre la légalité de la mesure de non-distribution du courrier syndical à l'examen du Tribunal, mesure susceptible de porter atteinte aux droits des requérants.

Sur la composition de la Commission de recours

9. Avant d'examiner le fond du litige, il importe d'examiner le bien-fondé du moyen tiré par les requérants de l'irrégularité de la composition de la Commission de recours. Les requêtes se réfèrent, à cet égard, à l'article 111 du Statut des fonctionnaires relatif au fonctionnement de la Commission, en vertu duquel l'impartialité d'un membre de la Commission peut être mise en doute s'il "est amené à siéger au sujet d'une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel ou dans laquelle il est intervenu lors de l'élaboration de la décision contestée...". Selon les requérants, un membre de la Commission, M. G. Schwabe, n'aurait pas dû en faire partie en raison de ses fonctions de chef du service de distribution du courrier. Ils estiment que la décision du Président avait affecté directement ce service. Ils ajoutent que M. Schwabe était chargé pendant le déroulement de l'affaire litigieuse de rédiger un règlement pour le courrier interne.

10. Cette argumentation est loin de convaincre le Tribunal. Il suffit, en effet, de se reporter au texte des directives concernant le traitement du courrier, dont la rédaction a incombé à M. Schwabe, pour constater qu'elles ne comportent que des dispositions de caractère général, qui ne visent pas directement le cas de la distribution du courrier syndical, et qu'elles précisent que le traitement du courrier dans chaque lieu d'affectation tient compte des particularités locales. De plus, l'avis auquel M. Schwabe a pris part a été rendu le 4 juillet 1994, alors que les directives n'ont été publiées que le 29 août 1994, et rien ne permet d'affirmer avec certitude que celles-ci avaient déjà été arrêtées à la date du 4 juillet 1994. La Commission de recours n'a pas manqué d'examiner la question et a rejeté à l'unanimité de ses membres, y compris ceux désignés par le Comité du personnel, l'allégation de partialité à l'encontre de M. Schwabe.

Sur le fond

11. A l'appui de leurs conclusions en annulation des décisions attaquées, les requérants invoquent essentiellement la violation de l'article 30 du Statut du personnel dont le texte est reproduit, sous B, ci-dessus. Selon eux, la saisie du courrier qui leur a été adressé par l'USOEB constitue une véritable censure et relève d'une politique antisyndicale menée par l'OEB. Celle-ci rétorque qu'il ne s'agissait pas de "courrier personnel" ou encore d'"invitations individuelles et personnelles", mais de "notes d'invitation non closes" de contenu visible et identique pour tous les destinataires. De plus, l'Union syndicale n'a aucun droit à la distribution de ses convocations par les services de l'Office, car celui-ci n'a passé avec elle aucun accord à cet effet.

12. Le Tribunal note, tout d'abord, qu'il ne s'agissait pas en l'espèce de courrier privé, mais bien d'une convocation à participer à une assemblée générale adressée nommément aux requérants. Or, si aucun accord formel n'est intervenu en vue de contribuer au fonctionnement de l'Union et notamment de distribuer ses convocations, l'Organisation a reconnu devant la Commission de recours l'existence d'une pratique établie en 1992 et inchangée depuis lors, en vertu de laquelle tous les courriers internes non officiels et non clos, adressés à titre personnel ou non, sont distribués par l'administration à l'exception de ceux contenant une attaque personnelle. Le Tribunal doit déterminer si l'introduction de cette pratique a créé une obligation juridique. En effet, comme il l'a déclaré notamment dans le jugement 421 (affaire Haghgou), "pareille obligation peut naître de l'établissement d'une pratique sur laquelle les membres du personnel en viennent à pouvoir compter".

13. En l'occurrence, il est évident que le personnel de l'OEB s'attendait à ce que la distribution du courrier de leur organisation syndicale s'effectue sans entrave. La défenderesse ne conteste pas l'existence de cette pratique, quitte à alléguer qu'elle comporte certaines limites. Elle prétend en effet que le contenu de la convocation aurait enfreint les règles que l'USOEB aurait dû observer et qui exigeraient la tenue des assemblées générales en dehors de certaines heures de travail.

14. Le Tribunal relève, cependant, que l'Organisation n'a pas considéré cette infraction, soit la tenue de l'assemblée générale à l'heure indiquée dans la convocation, comme suffisamment grave pour avoir un caractère abusif, car elle a finalement autorisé l'assemblée générale à l'heure prévue et n'a imposé aucune sanction, ni même le rattrapage du temps de travail perdu, aux participants. Par ailleurs, en bloquant la distribution du courrier de l'Union syndicale

adressé aux employés travaillant dans des bâtiments autres que le bâtiment principal, l'OEB a adopté une mesure sélective et discriminatoire ne visant que lesdits employés et de nature à porter atteinte à la liberté d'association à laquelle ils avaient droit en vertu de l'article 30 du Statut. Le Tribunal conclut, de ce qui précède, que les requêtes sont fondées.

15. Les conclusions en paiement de dommages-intérêts présentées par M. Cervantes au nom de son syndicat ne sont pas recevables, puisque sa requête a été présentée en son nom propre. Celles que présentent les trois requérants à titre individuel ne peuvent être accueillies que dans leur principe, mais non quant à leur montant, étant donné que la réunion litigieuse a pu finalement se tenir et que les intéressés ne justifient d'aucun dommage spécifique. Chacun d'entre eux a droit au versement de 500 marks allemands au titre du préjudice moral.

16. Les requérants, ayant obtenu gain de cause, ont chacun droit au paiement des dépens que le Tribunal fixe à 500 marks, tous autres chefs de demande étant rejetés.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions du Président de l'Office en date du 11 octobre 1994 sont annulées.
2. L'OEB paiera à chacun des requérants la somme de 500 marks allemands en réparation du préjudice moral.
3. Elle versera à chaque requérant encore 500 marks à titre de dépens.
4. Les autres conclusions des requêtes sont rejetées.

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

Prononcer à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner