

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

113^e session

Jugement n° 3105

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. P. F. J. K. le 30 octobre 2009, la réponse de l'OEB du 1^{er} mars 2010, la réplique du requérant du 25 mars et la duplique de l'Organisation du 5 juillet 2010;

Vu la requête dirigée contre l'OEB, formée par M. J. B. S. le 29 octobre 2009, la réponse de l'OEB du 12 février 2010, la réplique du requérant du 10 mars et la duplique de l'Organisation du 17 juin 2010;

Vu la requête dirigée contre l'OEB, formée par M. S. J. J. v. O. le 29 octobre 2009, la réponse de l'OEB du 17 février 2010, la réplique du requérant du 24 mars et la duplique de l'Organisation du 20 juillet 200;

Vu la demande d'intervention déposée par M. P. M. le 8 décembre 2009 et la lettre de l'OEB du 11 janvier 2010 informant la greffière du Tribunal qu'elle n'avait aucune observation à formuler sur cette demande;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers;

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

A. Les requérants, ressortissants néerlandais, sont des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, en poste à son Département de La Haye (Pays-Bas). À l'époque de leur recrutement, les relations entre l'OEB et les Pays-Bas étaient régies par un accord de siège en date du 19 octobre 1977. En 2000, l'OEB engagea des négociations avec l'État hôte en vue de modifier cet accord parce que les agents de La Haye rencontraient dans leurs relations quotidiennes avec les autorités néerlandaises des difficultés touchant notamment aux droits de résidence, aux cartes d'identité, à la fiscalité et au droit pour les membres de leur famille d'occuper un emploi rémunéré. Pendant plusieurs années, la situation n'évolua guère mais, en avril 2005, le gouvernement des Pays-Bas adopta une nouvelle politique destinée à attirer et accueillir les organisations internationales, dont l'un des objectifs était d'abolir certaines différences de traitement qui existaient entre des catégories similaires d'agents travaillant pour différentes organisations internationales implantées aux Pays-Bas. Le gouvernement présenta sa nouvelle politique aux organisations concernées dans un document publié en juin 2005, qui indiquait, entre autres, qu'il y aurait «une complète harmonisation à l'intérieur de chaque catégorie d'agents», que «les agents de rang supérieur d'une organisation internationale ser[ai]ent placés sur un pied d'égalité avec les diplomates de même rang d'une ambassade [...]. Cela serait dans l'esprit de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961)» et allait donc concerner «ceux qui n[']étaie]nt pas des nationaux néerlandais et qui travaill[ai]ent dans une organisation internationale et ceux qui n[']étaie]nt pas résidents permanents aux Pays-Bas».

Les négociations se poursuivirent sur cette base et, le 27 juin 2006, l'OEB et le gouvernement des Pays-Bas signèrent un accord de siège révisé qui entra en vigueur le jour même. L'article 10 de l'Accord de siège révisé, intitulé «Privilèges et immunités des agents de l'Office», prévoit notamment ce qui suit :

- «(1) Les agents de l'Office qui exercent leurs fonctions aux Pays-Bas
 - a) ayant un grade égal ou supérieur à A5 ou
 - b) ayant le grade A4, à condition qu'ils aient ce grade depuis plus de deux ans et que leur traitement de base ne soit pas inférieur à

celui du grade A5, échelon 1, à partir du premier janvier qui suit l'année au cours de laquelle les deux conditions ont été remplies jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux accordés par les Pays-Bas aux agents diplomatiques des missions diplomatiques établies aux Pays-Bas conformément à la Convention de Vienne [...].

[...]

- (6) Le présent article ne s'applique pas aux nationaux néerlandais ni aux résidents permanents aux Pays-Bas.»

Le 22 septembre 2006, M. K. adressa au Président de l'Office une lettre dans laquelle il indiquait que l'Accord de siège révisé avait introduit une importante différence de pouvoir d'achat entre, d'une part, les agents de nationalité néerlandaise ou les résidents permanents aux Pays-Bas et, d'autre part, leurs homologues non néerlandais qui n'étaient pas résidents permanents aux Pays-Bas. Il affirmait que les agents de ce dernier groupe recevaient déjà une compensation adéquate sous la forme d'une indemnité d'expatriation pour les difficultés liées à leur réinstallation dans un pays étranger et qu'ils bénéficiaient désormais de divers avantages financiers supplémentaires de nature différente. Par conséquent, le principe «à travail égal, salaire égal» n'était plus respecté. Le requérant faisait également valoir que l'octroi de ces privilèges n'était pas compatible avec l'article 19 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne des brevets (ci-après dénommé le «PPI»), selon lequel les privilèges accordés aux agents de l'Office ne sont pas institués pour donner aux agents concernés des avantages personnels, mais uniquement pour assurer le libre fonctionnement de l'Organisation et la complète indépendance des personnes auxquelles ils sont accordés. Il demandait au Président de mettre en place pour les agents néerlandais et les agents non néerlandais qui sont résidents permanents aux Pays-Bas une procédure de compensation qui garantirait non seulement l'égalité de rémunération mais aussi l'égalité de pouvoir d'achat pour les agents effectuant le même travail. À défaut, il demandait que sa lettre soit considérée comme introductive d'un recours interne.

Le 25 septembre 2006, MM. S. et v. O. adressèrent des lettres analogues au Président. Au 5 octobre, cent soixante-quinze recours contestant les conséquences financières de l'Accord de siège révisé

avaient été déposés. Le 15 novembre, la Direction du droit applicable aux agents informa le personnel via l'intranet que, après un premier examen des recours, le Président les avait jugés dénués de fondement et les avait donc soumis à la Commission de recours interne pour avis. Les recours furent tous enregistrés sous la référence 129/06 et six d'entre eux, dont ceux des requérants ici considérés, furent examinés par la Commission à titre de recours-témoins.

Dans son avis en date du 19 juin 2009, la Commission recommanda que deux des recours-témoins soient rejetés comme étant pour partie irrecevables et à tous autres égards dénués de fondement, et que les quatre autres soient rejetés pour défaut de fondement. Elle estimait que la différence de traitement résultant de l'Accord de siège révisé était légale et que la signature de cet accord ne constituait pas une violation du devoir de sollicitude de l'Office. Elle rappelait que les privilèges et immunités sont accordés à la discrétion de l'État hôte, lequel n'a aucune obligation d'accorder à ses nationaux et à ses résidents permanents les mêmes privilèges et immunités que ceux qu'il consent aux nationaux d'autres États qui ne sont pas des résidents permanents. La Commission rejeta l'argument selon lequel l'octroi de privilèges au titre de l'article 10 de l'Accord de siège révisé était contraire à l'article 19 du PPI. Ces privilèges avaient été accordés dans l'intérêt de l'Organisation et les agents ne pouvaient en tirer bénéfice que de manière accessoire. Du reste, l'Office avait un intérêt légitime à être un employeur attractif. Pour ce qui est de l'allégation de violation du principe «à travail égal, salaire égal», la Commission ne la jugeait pas pertinente dans ce contexte, car une augmentation du pouvoir d'achat résultant indirectement d'exonérations fiscales ne pouvait être considérée comme un «salaire» au sens de ce principe.

Par des lettres en date du 5 août 2009, le directeur du Service des affaires juridiques et de la gestion du changement informa chaque requérant que, pour les raisons invoquées par l'Office pendant la procédure de recours et conformément à l'avis unanime de la Commission, le Président avait décidé de rejeter son recours pour défaut de fondement. Les recours de MM. S. et v. O. étaient en outre

considérés comme en partie irrecevables. Les requérants attaquent la décision contenue dans ces lettres.

B. Tous les requérants estiment que, dans la mesure où l'Accord de siège révisé octroie des privilèges aux fonctionnaires des grades supérieurs, sauf à ceux qui sont de nationalité néerlandaise ou résidents permanents aux Pays-Bas, il exerce à leur encontre une discrimination illégale fondée sur leur nationalité. Ils expliquent que les privilèges en question créent une inégalité de pouvoir d'achat puisque ceux qui en jouissent sont exonérés de certains impôts, notamment de l'impôt sur l'épargne et l'investissement («impôt de la rubrique 3»), de la taxe sur les véhicules à moteur et de diverses taxes locales. Cet état de fait, selon eux, a pour conséquence que le principe fondamental «à travail égal, salaire égal» n'est pas respecté. Les requérants considèrent également qu'en signant un accord qui désavantage manifestement une catégorie d'agents par rapport à une autre sans raison légitime justifiant une différence de traitement, le Président de l'Office n'a pas respecté le devoir de sollicitude auquel il est tenu à leur égard en leur qualité d'agents de l'Office.

M. K. signale que les agents des organisations internationales ne sont pas dans la même situation que le personnel des missions diplomatiques et que la justification de l'octroi de privilèges à ce dernier n'est pas directement applicable aux agents de l'Office. Il soutient que les agents néerlandais sont dans la même situation que leurs collègues étrangers vis-à-vis des autorités néerlandaises car, contrairement à ce qu'affirme la Commission de recours interne dans ses conclusions, ils ne bénéficient d'aucune protection particulière dans leur propre État puisqu'ils sont exclus du régime national de pension, des prestations de chômage et de la législation du travail néerlandaise. Le requérant rejette la conclusion de la Commission selon laquelle l'octroi des privilèges en question est dans l'intérêt de l'Office. Selon lui, rien n'indique que les personnes qui jouissent maintenant de ces privilèges en avaient besoin pour faire leur travail : cela impliquerait a contrario que les agents qui n'en jouissent pas sont, par définition, incapables de fournir un travail satisfaisant. Pour ce qui est de l'intérêt de l'Office à être un employeur attractif, le requérant

fait observer que seule une petite minorité des fonctionnaires de l'Office peut bénéficier des privilèges prévus à l'article 10 et que la plupart des agents devraient travailler pendant des décennies avant d'y avoir droit. Il considère par conséquent hautement improbable que ces privilèges soient un facteur important pour attirer des recrues potentielles. Enfin, il dénonce l'interprétation étroite que la Commission fait du principe «à travail égal, salaire égal» : selon lui, ce principe vise à garantir une rémunération égale pour un travail de valeur égale et s'étend par conséquent à l'égalité de pouvoir d'achat. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dommages-intérêts pour tort moral, ainsi qu'une compensation financière pour la perte de pouvoir d'achat qu'il dit subir du fait que des privilèges fiscaux lui sont refusés.

M. S. reproche à la Commission de recours interne d'avoir ignoré l'argument selon lequel l'Accord de siège révisé a mis fin à certains privilèges établis par le PPI. Il estime qu'en défendant la décision du gouvernement néerlandais d'exclure ses nationaux et les résidents permanents du bénéfice des privilèges conférés par l'article 10 de l'Accord de siège, la Commission a introduit un élément nouveau qui ne figurait pas dans le recours initial. En fait, la question qui y était soulevée n'était pas de savoir si le gouvernement néerlandais avait agi légalement en proposant un tel accord, mais si l'OEB avait agi légalement en l'acceptant. Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée et la compensation des «différences financières» résultant de l'adoption de l'Accord de siège révisé. Cette compensation devrait, selon lui, se composer au moins du montant de l'impôt payé par l'agent au titre de la rubrique 3, calculé au cas par cas, et d'un montant mensuel fixe lié au grade de l'agent, destiné à compenser «les autres différences».

M. v. O. soutient lui aussi que la procédure devant la Commission de recours interne a été entachée d'irrégularités dans la mesure où la Commission a ignoré certains arguments et a soulevé dans son avis des questions nouvelles sur lesquelles il n'a pas pu formuler de commentaires. Il affirme qu'avant la signature de l'Accord de siège révisé il n'y avait aucune différence de fait entre la situation des

nationaux néerlandais ou des résidents permanents et celle des autres agents. Il reconnaît qu'il y avait bien une différence en droit puisque certaines dispositions du PPI ne s'appliquaient pas aux nationaux néerlandais et aux résidents permanents mais, selon lui, cette différence ne justifie pas l'inégalité de traitement qui résulte de l'Accord de siège révisé. Le requérant reproche à la Commission d'avoir fait totalement abstraction de cette inégalité de traitement et soutient que le pouvoir discrétionnaire dont jouit l'État hôte en matière d'octroi de privilèges et d'immunités est assorti d'une limite : ces privilèges et immunités ne doivent pas induire des différences illégales de traitement, en particulier au sein de l'Union européenne, dont les États doivent respecter la législation, laquelle interdit la discrimination fondée sur la nationalité. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dommages-intérêts pour tort matériel ou moral d'un montant égal à 35 pour cent de son traitement net; il réclame par ailleurs 9 000 euros de dommages-intérêts pour tort moral en raison du retard pris dans la procédure de recours interne et 1 000 euros à titre de dépens.

C. Dans ses réponses, l'OEB rappelle que, conformément à l'article 19 du PPI, les privilèges accordés en vertu de l'Accord de siège révisé visent à assurer le libre fonctionnement de l'Organisation et la complète indépendance des personnes auxquelles ils sont accordés. Elle en déduit, d'une part, que la seule limite qui s'impose à l'État membre lorsqu'il accorde de tels privilèges est que ces derniers ne soient pas contraires à cet objectif et, d'autre part, que les privilèges en question sont, par définition, liés au travail. Elle soutient que l'argument selon lequel, bien que néerlandais, certains agents ne bénéficient pas d'une protection particulière dans leur propre pays est dénué de pertinence puisque leur relation de travail est régie par le Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets et par la législation de la fonction publique internationale, qui leur assurent une protection juridique adéquate.

En ce qui concerne la justification de l'exonération d'impôts nationaux accordée à ses agents, l'Organisation explique qu'elle vise à garantir leur indépendance. Elle souligne que, comme leurs collègues

d'autres nationalités, les requérants sont exonérés de l'impôt sur le revenu pour la rémunération qu'ils perçoivent de l'Office, alors que les nationaux néerlandais qui ne sont pas employés par une organisation internationale ne jouissent pas de ce privilège. Si l'on suivait le raisonnement de M. K., ce privilège devrait également être aboli.

L'OEB soutient que, contrairement à l'opinion formulée par M. K., l'existence des privilèges prévus à l'article 10 de l'Accord de siège révisé a bien une incidence sur l'attractivité de l'Office en tant qu'employeur. Elle signale à cet égard qu'une grande partie des agents de rang supérieur qui ont droit à ces privilèges sont en fait recrutés à l'extérieur, et non après de nombreuses années de service à l'Office.

La défenderesse rejette l'allégation selon laquelle elle aurait violé son devoir de sollicitude en signant l'Accord de siège révisé et apporte à cela plusieurs justifications. Elle indique que les négociations avec l'État hôte n'étaient pas limitées aux privilèges fiscaux mais concernaient bien d'autres questions importantes, telles que le droit des membres de la famille à occuper un emploi rémunéré. En outre, suite à la décision du gouvernement néerlandais d'harmoniser la situation des agents des diverses organisations internationales présentes aux Pays-Bas, il n'y avait plus aucune place pour des négociations concernant les privilèges fiscaux. En décidant d'accepter l'accord proposé par le gouvernement, l'Organisation a tenu compte des intérêts de la majorité de ses agents, ainsi que de ses propres intérêts.

Se référant au jugement 1000, l'OEB affirme qu'il n'y a pas eu violation du principe «à travail égal, salaire égal», dans la mesure où les exonérations fiscales dont il est question en l'espèce ne sont pas à prendre en compte dans des comparaisons de traitements ou des calculs de pouvoir d'achat.

Selon la défenderesse, la Commission de recours interne a bien pris en considération l'argument selon lequel l'Accord de siège révisé mettait fin à certains des privilèges et immunités accordés en vertu du PPI, mais il n'y avait pas lieu qu'elle l'examine en détail dès lors qu'elle avait établi le caractère légitime des critères de différenciation

prévus au paragraphe 6 de l'article 10 de l'Accord de siège révisé, à savoir la nationalité néerlandaise et la résidence permanente. Au demeurant, ajoute-t-elle, il n'y a pas eu de changement à cet égard entre le précédent accord de siège et le texte révisé adopté en 2006, qui sont tous deux conformes au PPI. Pour ce qui est de l'allégation selon laquelle la Commission a introduit un élément nouveau, l'Organisation considère que le raisonnement de cette dernière correspond aux arguments présentés par les requérants et que de toute façon la Commission est libre de considérer des arguments qui n'ont pas été avancés par les parties pour étayer son raisonnement sur les points soulevés dans un recours.

Enfin, la défenderesse fait observer qu'en l'absence de tout comportement illégal de la part de l'Organisation, il n'y a pas lieu d'accorder des dommages-intérêts pour tort moral.

D. Dans leurs répliques, les requérants maintiennent leurs moyens. M. K. indique que, contrairement à l'impression donnée par l'Organisation, le principal problème qui a motivé la renégociation de l'Accord de siège était la modification du statut fiscal des agents résultant d'une réforme fiscale adoptée en 1998 aux Pays-Bas. Il fait observer que l'argument de la défenderesse selon lequel les privilèges sont acceptables pour autant qu'ils n'empêchent pas son fonctionnement implique que l'Organisation aurait pu demander des privilèges pour les nationaux néerlandais. M. S. insiste sur le fait que l'OEB était tout à fait au courant du problème rencontré par l'ensemble des membres du personnel de l'Office lorsque ceux-ci ont été soumis à l'impôt de la rubrique 3, mais elle a délibérément choisi de sacrifier les intérêts d'un groupe de fonctionnaires afin d'obtenir un avantage pour un autre groupe, ce qui constitue manifestement une violation du principe d'égalité de traitement. M. v. O. réaffirme que l'Accord de siège révisé a mis fin à des privilèges et immunités précédemment accordés au titre du PPI et il fait valoir que cela serait illégal même si les critères de différenciation que sont la nationalité et la résidence permanente étaient légitimes. Il considère que la Commission de recours interne a violé son droit d'être entendu et que

le fait qu'il a maintenant la possibilité de plaider sa cause devant le Tribunal ne répare pas cette violation.

E. Dans ses dupliques, l'OEB déclare que les répliques des requérants n'apportent aucun argument susceptible d'infléchir sa position, qu'elle maintient donc intégralement.

CONSIDÈRE :

1. Les requêtes présentement à l'examen ont pour origine l'Accord de siège révisé signé le 27 juin 2006 entre l'OEB et les Pays-Bas. L'article 10 de cet instrument prévoit que les agents de l'Office de grade supérieur qui exercent leurs fonctions aux Pays-Bas «jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux accordés par les Pays-Bas aux agents diplomatiques des missions diplomatiques établies aux Pays-Bas conformément à la Convention de Vienne». Cette disposition ne s'applique pas, c'est expressément stipulé, aux nationaux néerlandais ni aux résidents permanents aux Pays-Bas. Son incidence la plus notable en ce qui concerne les requêtes à l'examen est que la Convention de Vienne accorde aux fonctionnaires expatriés certaines exonérations fiscales.

2. Cent soixante-quinze agents néerlandais travaillant au Département de La Haye de l'OEB ont contesté les conséquences financières de l'incorporation de ces exonérations fiscales dans l'Accord de siège révisé. La Commission de recours interne a examiné à titre de «recours-témoins» les recours de six agents de l'OEB. Les requérants font partie de ce groupe de six. La Commission a conclu à l'unanimité que deux des recours étaient en partie irrecevables et que tous les six étaient dénués de fondement dans leur intégralité et elle a recommandé leur rejet. Elle a estimé en particulier que les dispositions contestées de l'Accord de siège révisé ne violaient pas le principe d'égalité de traitement et que le Président de l'Office s'était acquitté de son devoir de sollicitude à l'égard des requérants en négociant l'Accord. Le Président a suivi la recommandation de la Commission et a rejeté les recours le 5 août 2009.

3. Il convient à ce stade d'examiner un certain nombre d'autres questions. Dans la mesure où ces trois requêtes font partie des recours-témoins traités par la Commission de recours interne, il y a lieu de les joindre. Les pièces et mémoires produits par les parties étant suffisants pour que le Tribunal puisse se prononcer en connaissance de cause, la demande de procédure orale est rejetée. Enfin, M. M. a demandé à intervenir en soutien de la requête de M. K. au motif qu'il se trouve dans une situation de fait et de droit identique. En l'absence d'objection de la part de l'OEB, cette demande est accueillie.

4. Les requérants, nationaux néerlandais, demandent compensation du traitement fiscal différencié que l'Accord de siège révisé institue entre les nationaux néerlandais et les résidents permanents aux Pays-Bas, d'une part, et les fonctionnaires expatriés, d'autre part.

5. L'Accord de siège révisé étant un instrument international, il est clair que le Tribunal n'a pas compétence pour connaître de sa validité. Le Tribunal est certes compétent pour apprécier le bien-fondé de l'application d'une disposition de l'Accord de siège révisé, mais les demandes de compensation à l'examen ne reposent pas sur une allégation d'application erronée de l'article pertinent par l'OEB. En fait, les requêtes contestent une conséquence recherchée de l'application d'une disposition sur laquelle se sont entendues les parties à l'Accord de siège révisé. Dans ces conditions, les requêtes doivent être rejetées tout comme la demande d'intervention.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes ainsi que la demande d'intervention sont rejetées.

Ainsi jugé, le 3 mai 2012, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juillet 2012.

SEYDOU BA
DOLORES M. HANSEN
PATRICK FRYDMAN
CATHERINE COMTET