

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire BAUDET

Jugement No 1037

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Loïc Baudet le 7 juillet 1989 et régularisée le 15 août, la réponse de l'ESO en date du 9 octobre, la réplique du requérant du 22 novembre 1989 et la duplique de l'ESO datée du 8 janvier 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles VI 1.02 du Règlement combiné du personnel et R II 1.19 et R II 6.03 du Règlement du personnel de l'ESO;

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. L'article R II 1.19 du Règlement du personnel de l'ESO dispose :

"Les membres du personnel affectés à un poste de durée limitée sont engagés en vertu d'un contrat initial à terme fixe ne pouvant excéder trois ans. Ce contrat peut être renouvelé ou prolongé une ou plusieurs fois, sans que la durée totale dépasse neuf ans. Après cette période de neuf ans, le Directeur général accorde un contrat de durée illimitée, ou met fin au contrat..."

Le requérant, ressortissant français né en 1953, est entré au service de l'ESO le 1er avril 1981. Il fut engagé pour une période de trois ans en qualité de technicien de grade 7 à la section optique du Département de l'appui à la recherche technique (TRS), à l'Observatoire astronomique de l'ESO, à La Silla (Chili). A l'issue d'un stage de trois mois, son engagement pour trois ans fut confirmé. Le chef de la section optique démissionna à la fin de 1982 et ne fut pas remplacé. Le chef de TRS rédigea, en date du 7 septembre 1983, un rapport favorable sur les prestations du requérant, dont le contrat fut reconduit pour une nouvelle période de trois ans dès le 15 mars 1984, et on lui attribua un échelon supplémentaire exceptionnel. Le chef de TRS fit à nouveau l'éloge du travail du requérant dans un rapport daté du 1er janvier 1986, selon lequel l'intéressé avait assumé en pratique "le rôle de responsable" de la section optique, sans en être le chef officiel, et était "dévoué et grand travailleur"; on lui accorda un nouvel échelon supplémentaire à titre exceptionnel.

Le chef de TRS, interrogé sur l'opportunité d'octroyer au requérant un contrat de durée illimitée, émit le 12 mars 1986 un avis défavorable : le requérant, quoique fiable et travailleur, risquait de ne pas "correspondre aux exigences du service à long terme", mais on devait "pour l'instant" le garder au service de l'Organisation, compte tenu de l'expérience pratique qu'il avait acquise et des améliorations techniques notables dont il avait fait preuve au cours des deux dernières années. Son contrat fut renouvelé pour une autre période de trois ans, soit jusqu'au 15 mars 1990.

Par une note datée du 29 décembre 1988, le chef de TRS recommanda de ne pas octroyer au requérant un engagement de durée illimitée, au motif que la section optique n'avait pas retrouvé l'excellence des services qu'elle avait offerts jusqu'en 1982, et qu'il n'était pas certain que le requérant "acquerrait la connaissance approfondie" des instruments optiques que l'ESO exigerait de lui. Un organe dénommé Commission consultative des contrats formula l'opinion, dans son rapport daté du 25 janvier 1989, que, la nécessité d'avoir un chef de la section optique s'étant fait sentir, le requérant n'avait pas les capacités voulues pour assumer cette charge et que, s'il pouvait s'améliorer dans son domaine de spécialisation, il ne pourrait le faire dans d'autres; deux membres de la commission estimèrent cependant qu'on pouvait lui offrir un contrat de durée illimitée en qualité de technicien. Le 26 janvier, l'Equipe de gestion à La Silla recommanda de ne pas octroyer de contrat de durée illimitée au requérant.

Par une lettre du 5 avril 1989, que le requérant reçut le 13 avril et qui contient la décision contestée, le siège l'avisa, au nom du Directeur général, qu'il ne se verrait pas offrir de contrat de durée illimitée. Par conséquent, en vertu de l'article R II 1.19 du Règlement du personnel, il n'obtiendrait aucune prolongation de contrat et, conformément à l'article R II 6.03 du Règlement, qui exige un préavis de non-renouvellement d'au moins six mois, son engagement prendrait fin le 15 mars 1990.

Le requérant écrivit en date du 11 mai 1989 au Directeur général pour contester le refus d'un contrat de durée illimitée. Dans sa réponse du 14 juin 1989, le Directeur général lui indiqua que, en application de l'article VI 1.02 du Règlement combiné du personnel, une décision de non-renouvellement ne pouvait pas faire l'objet d'un recours interne; il ajouta toutefois que le refus était dû au fait que le requérant n'avait pas atteint le niveau le plus élevé de qualifications et de prestations.

B. Le requérant fait valoir que la décision de non- renouvellement est entachée de plusieurs vices graves et devrait être annulée, notamment en raison des nombreuses années de service qu'il a accomplies à l'ESO.

Puisqu'il détenait un poste de technicien de grade 7, il n'avait pas les fonctions de chef et aurait dû normalement travailler sous les ordres d'un ingénieur expérimenté. Jusqu'à la fin de 1982, il a travaillé sous les ordres du chef de section, qui détenait le grade 9. Le poste de chef fut mis au concours en janvier 1983 mais n'a jamais été pourvu, et lui-même et les autres techniciens ont poursuivi leur travail sans supervision d'un fonctionnaire officiellement nommé. Bien qu'il en ait assumé en pratique les fonctions, comme le chef de TRS l'a reconnu, et bien que, grâce à la somme de travail qu'il a effectuée et à son dévouement, la section ait pu fonctionner de façon satisfaisante, il n'a jamais obtenu le titre ni le grade de responsable.

La décision de ne pas renouveler son contrat était fondée sur les prestations prétendument médiocres de la section optique. On ne peut tout de même pas en rejeter la faute sur lui puisque la section n'avait pas de responsable attitré : cela relève de l'erreur de fait.

C'était injuste de l'avoir gardé pendant des années comme responsable de la section pour l'écarter ensuite au motif qu'il n'avait pas démontré les qualités suffisantes pour assurer la direction de la section. Il aurait fallu le juger en sa qualité de technicien et non pas en tant que chef de section. On a donc omis de tenir compte de faits essentiels.

La décision attaquée va à l'encontre des intérêts de l'Organisation. Le chef de TRS avait des doutes en 1986 sur les aptitudes du requérant à diriger la section optique; il aurait donc dû se préoccuper de faire nommer un fonctionnaire à ce poste. L'avis de vacance de poste n'a été publié de nouveau qu'en avril 1989. Quelle que soit la personne qui sera nommée, il serait contraire aux principes d'une saine gestion de priver cette personne de l'aide d'un technicien expérimenté tel que le requérant, dont les rapports de services établis au cours des six premières années d'emploi sont favorables.

Le requérant demande sa réintégration ou, à défaut, une indemnité correspondant à trois ans de traitement complet, plus les allocations réglementaires, pour compenser la perte de ses perspectives de carrière, l'octroi d'une réparation pour tort moral et l'allocation des dépens.

C. Dans sa réponse, l'ESO soutient que la requête est dénuée de fondement. Le requérant ne pouvait prétendre ni au renouvellement de son contrat ni à l'octroi d'un contrat de durée illimitée; d'autre part, il n'avait pas d'espoir légitime de renouvellement parce qu'il était au courant des hésitations que l'on avait eues en 1986 à lui octroyer un nouveau contrat de trois ans.

La décision qu'il attaque est la décision prise par le Directeur général dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, laquelle n'est entachée d'aucun vice justifiant son annulation.

La décision n'était pas contraire aux intérêts de l'ESO. Comme il l'a précisé dans sa lettre du 14 juin 1989, le Directeur général avait de sérieux doutes quant aux capacités du requérant en tant que technicien, et l'ESO a pour principe de refuser l'octroi d'un contrat de durée illimitée à toute personne qui n'a pas de très hautes qualifications. Le niveau des qualifications doit être particulièrement élevé lorsque le membre du personnel est un scientifique et, de toute manière, le Tribunal ne substituera pas sa propre appréciation des prestations d'un fonctionnaire à celle du Directeur général.

Il n'y a pas eu d'erreur de fait. La décision a été prise en raison des insuffisances du requérant et non en raison d'un

fléchissement quelconque dans les prestations fournies par la section optique.

L'ESO n'a pas omis de tenir compte de faits essentiels. Les dossiers du requérant démontrent tout au long que ses capacités en tant que technicien étaient mises en doute. Ce n'est pas parce qu'il était compétent qu'il s'est vu octroyer des échelons supplémentaires exceptionnels, mais parce qu'il était grand travailleur et dévoué. Même si ce sont ses capacités en tant que responsable de section que la Commission consultative des contrats et l'Equipe de gestion ont examinées, ces deux organes sont quand même parvenus à la conclusion qu'il ne remplissait pas les conditions voulues pour obtenir un contrat de durée illimitée même en qualité de technicien. De plus, ils n'ont fait que donner un avis. Quelle que puisse être l'équivoque au sujet de leur avis, la décision du Directeur général n'est pas pour autant viciée, car elle était fondée sur toutes les écritures relatives à l'affaire, y compris le dossier personnel du requérant.

La décision étant légale, les conclusions du requérant ne sont pas fondées.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses conclusions. Il souligne à nouveau que, bien qu'il ait été engagé en qualité de technicien, il a assumé la direction de la section optique dès 1983, que le non-remplacement du chef de la section optique relevait d'une mauvaise gestion et que la décision de ne pas renouveler son contrat a été motivée par le reproche qu'on lui faisait de ne pas posséder les qualités voulues pour assumer le rôle de chef de section. C'est ce qui ressort des communications du chef de TRS, de la Commission consultative des contrats et de l'Equipe de gestion, sur les recommandations desquels était fondée la décision notifiée par la lettre du 5 avril 1989. Dans sa lettre du 14 juin 1989, le Directeur général a également affirmé à tort qu'il n'y avait rien eu d'injuste à tenir compte des capacités du requérant en tant que chef de la section.

E. Dans sa duplique, l'ESO souligne que le requérant n'a de toute manière jamais agi en tant que seul responsable : il a partagé les responsabilités de chef avec un autre fonctionnaire et il était principalement chargé des questions d'administration. Quoi qu'il en soit, l'administration était libre de faire une appréciation des prestations du requérant en sa qualité de technicien et de constater qu'il n'était pas à la hauteur. L'allégation de mauvaise gestion avancée par le requérant n'est pas fondée; d'ailleurs, même si elle était exacte, elle n'affecterait aucunement la légalité de la décision contestée.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ayant fait acte de candidature à l'ESO, à un poste de technicien-opticien de grade 6/7 à la section optique de son lieu d'affectation, La Silla (Chili), a été nommé à ce poste du 1er avril 1981 au 31 mars 1984. L'avis de vacance de poste, tel qu'il a été publié, faisait mention des tâches suivantes :

"procéder à des essais et vérifications d'éléments optiques et de sous-systèmes avant leur incorporation à l'instrument.

participer à l'assemblage, à la mise au point et aux essais des nouveaux instruments de laboratoire nécessaires aux opérations décrites ci-dessus.

procéder à des épreuves ou des expériences dans un laboratoire sous la direction d'un ingénieur ou d'un physicien expérimenté."

2. Le chef de la section optique ayant quitté l'Organisation, son poste fut mis au concours en janvier 1983. Les tâches indiquées dans l'avis de vacance de poste étaient les suivantes : contrôler un petit groupe de techniciens responsables de la programmation des sessions d'observation et, en outre, développer, organiser et contrôler l'entretien des télescopes et de tous leurs accessoires (photomètres, spectrographes, etc.). Le programme en question consistait à changer les accessoires, ajuster les télescopes, faire des essais de mise au point, aluminiser les miroirs.

Personne n'a jamais été nommé à ce poste, ni officiellement désigné comme chef de la section optique. Le travail et les responsabilités étaient par conséquent répartis entre les différents membres de la section. Le requérant et un collègue étaient chargés de coordonner les activités de la section et, à l'intérieur même de celle-ci, le requérant exerçait d'autres fonctions supplémentaires.

3. En septembre 1983, le chef du Département de l'appui à la recherche technique (TRS), dont la section faisait partie, recommanda de renouveler le contrat du requérant pour une autre période de trois ans. Il signalait que le requérant avait "assumé une grande partie" des responsabilités incombant à l'ancien chef de la section. Le requérant

obtient en conséquence un nouveau contrat d'une durée de trois ans au grade 7, échelon 4. Il bénéficia également d'un échelon supplémentaire exceptionnel.

4. Le 1er janvier 1985, le chef de TRS recommanda d'accorder à nouveau un échelon supplémentaire au requérant, qu'il qualifiait de "collaborateur actif et dévoué au sein du laboratoire optique". Il ajouta que le requérant assumait des "fonctions de supervision" en tant que "chef d'équipe". L'échelon supplémentaire fut refusé au motif que l'intéressé en avait déjà reçu un l'année précédente.

5. Le 1er janvier 1986, le chef de TRS renouvela sa demande d'octroyer un échelon supplémentaire au requérant, en faisant valoir qu'il avait assumé le "rôle de responsable" au sein de la section optique et qu'il était grand travailleur et dévoué. Cet échelon lui fut octroyé avec effet au 1er janvier 1986.

6. Le même mois, le chef du Service du personnel demanda au chef de TRS de réexaminer le cas du requérant qui, en avril 1986, aurait travaillé depuis cinq ans à l'ESO, afin de considérer s'il y avait lieu de lui accorder un contrat de durée illimitée.

7. Dans une note confidentielle datée du 12 mars 1986, le chef de TRS recommanda de prolonger de trois ans la durée du contrat du requérant plutôt que de lui accorder un contrat de durée illimitée, en donnant les précisions suivantes :

"Depuis le départ de [l'ancien chef] il y a trois ans, la section optique n'a jamais retrouvé l'excellence des services qu'elle offrait précédemment à l'Observatoire. Il conviendra d'examiner diverses solutions de remplacement au plan des structures et du personnel, afin d'améliorer la qualité des prestations.

On ne peut pas encore dire si M. Baudet correspondra aux exigences du service à long terme. Il est toutefois le plus fiable et le plus travailleur des membres de la section optique. Nous devrions certainement le garder pour l'instant au service de l'Organisation, eu égard à l'expérience pratique qu'il a acquise ainsi qu'à ses améliorations notables sur le plan technique au cours des deux dernières années.

Je propose donc de renouveler son contrat pour une nouvelle période de trois ans et de revoir son statut contractuel à la fin de cette période."

Une note manuscrite signée le même jour par les membres de la Commission consultative des contrats était ainsi rédigée :

"[Le chef de TRS] ayant fourni des explications complémentaires sur les aspects structurels de la section optique et sur les qualifications de B [le requérant], la commission entérine la proposition [du chef de TRS]. En particulier, parce que B n'a pas encore atteint le niveau de compétence que l'on souhaite (de la part d'un dirigeant) à l'intérieur de la section."

8. Conformément à l'article R II 1.19 du Règlement du personnel de l'ESO, après une période totale de service de neuf ans, le Directeur général accorde au fonctionnaire un contrat de durée illimitée, ou met fin au contrat. Dans une note confidentielle du 29 décembre 1988, soit quinze mois avant la date d'expiration de la prolongation de contrat de trois ans du requérant, le chef de TRS recommanda qu'on ne lui accorde pas une nouvelle prolongation. La recommandation est ainsi motivée :

"M. L. Baudet a fait preuve d'un esprit très travailleur et a acquis une expérience pratique avec nos instruments optiques. Après le départ de deux techniciens expérimentés, il a pris la responsabilité opérationnelle de la section optique. Sous sa direction, la section n'a jamais retrouvé l'excellence des services qu'elle avait précédemment offerts à l'observatoire. Des plaintes ont été formulées au sujet de l'entretien de nos éléments optiques.

La section optique à La Silla est loin d'avoir atteint le niveau de qualification requis. Il n'est pas certain que M. L. Baudet acquerra la compréhension approfondie de nos instruments qui sera exigée à l'avenir.

C'est pourquoi je ne me sens pas en mesure de recommander qu'on lui octroie un contrat de durée indéterminée à l'Organisation."

9. La Commission consultative des contrats s'est réunie pour examiner s'il y avait lieu d'offrir au requérant un contrat de durée indéterminée. Dans son rapport daté du 25 janvier 1989, elle a adopté les conclusions suivantes :

"a) La nécessité d'avoir un chef de la section optique, au Chili, s'est fait sentir depuis longtemps mais LB [le requérant] n'est pas considéré comme ayant les capacités voulues pour assumer cette charge. Il a été engagé comme technicien et, de l'avis de deux membres de la commission, LB était parfaitement capable de remplir correctement ses fonctions à ce niveau, et, probablement, ce doit être encore le cas. Le chef du département émet cependant des doutes à ce sujet.

b) LB n'a pas toutes les capacités voulues pour assumer le rôle de chef de la section. La commission estime que LB pourrait s'améliorer dans son domaine de spécialisation mais non pas dans d'autres domaines connexes.

c) Dans sa situation actuelle, un contrat de durée indéterminée n'est nullement justifié. Deux membres de la commission estiment que l'octroi d'un contrat de durée illimitée à LB ne se justifierait qu'à son niveau de technicien et sous la surveillance d'un bon chef de groupe."

10. L'Equipe de gestion de La Silla a également examiné la question. Son rapport en date du 26 janvier 1989 se lit comme suit :

"L'Equipe de gestion de La Silla appuie la recommandation du chef de TRS. L. Baudet n'a pas été en mesure de remplir le rôle de responsable de manière à maintenir les services de la section optique au niveau exigé à La Silla. Se fondant sur la recommandation de son chef immédiat et sur les constatations des deux membres de l'Equipe de gestion [noms] en rapport direct avec le candidat, l'Equipe de gestion estime que L. Baudet ne sera pas en mesure d'acquiescer à l'avenir les connaissances techniques et les capacités de chef requises pour ce travail.

Pour cette raison, l'Equipe ne propose pas d'accorder à L. Baudet un contrat de durée illimitée."

11. Par une lettre du 5 avril 1989, le requérant a été informé au nom du Directeur général que, sur la recommandation émise par la Commission consultative des contrats et par l'Equipe de gestion, il avait été décidé de ne pas lui octroyer de contrat de durée illimitée; ses fonctions devaient donc cesser le 15 mars 1990.

12. Le requérant forma recours devant le Directeur général par une lettre en date du 11 mai 1989, en faisant valoir qu'il avait été engagé en qualité de technicien-opticien et qu'il ressortait des documents émanant de son chef de département, de la Commission consultative des contrats et de l'Equipe de gestion que "les discussions avaient porté sur les fonctions afférentes au poste de chef de la section optique", alors que ce poste ne lui avait jamais été attribué.

13. Le Directeur général a réexaminé la décision du 5 avril 1989 mais est parvenu à la même conclusion. Par lettre datée du 14 juin 1989, il en informa le requérant.

14. En l'occurrence, c'est la décision du 14 juin 1989, plutôt que celle du 5 avril qui est la décision contestée. Le renouvellement ou le non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée est une décision qui relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Néanmoins, ce pouvoir n'est pas illimité et le Tribunal peut annuler la décision chaque fois qu'elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexacts.

15. La question qui se pose dans la présente requête est de savoir si le Directeur général, entérinant les recommandations de la Commission consultative des contrats et de l'Equipe de gestion de La Silla, a eu raison de tenir compte des défaillances du requérant en tant que chef de section tout autant que du niveau de ses compétences en tant que technicien.

Il est clair que, dans l'esprit des membres de la commission et de l'Equipe de gestion, ces deux aspects étaient étroitement liés. La commission, ayant estimé que les fonctions du requérant comportaient celles de responsable de la section, a conclu que l'intéressé ne remplissait pas les conditions requises. L'Equipe de gestion a également estimé que le requérant ne saurait atteindre le niveau de compétences techniques requis ni assumer le "rôle de chef" que nécessitait son emploi.

Le Directeur général a entériné le point de vue de la commission et de l'Equipe de gestion et a déclaré dans sa lettre du 14 juin 1989 que c'est à juste titre qu'ils avaient tenu compte de ses capacités de chef de section.

A en juger par la description figurant dans l'avis de vacance de poste publié en 1981 et par les tâches assignées au début au requérant, le poste n'exigeait pas de capacité de diriger puisque celui-ci travaillait sous la direction du chef de la section optique. L'ESO ayant omis, après le départ de celui-ci, de nommer une personne apte à reprendre les fonctions de chef, le requérant a assumé des responsabilités et charges supplémentaires, y compris celles pour lesquelles une aptitude à diriger était requise. Certes, il est loisible à l'Organisation d'apprécier les prestations du requérant sous tous les aspects, mais elle n'avait pas le droit de tirer une conclusion au sujet du renouvellement du contrat du requérant fondée sur ses prestations dans un domaine qui ne figurait pas dans la description de ses fonctions. Il a bien voulu se charger de responsabilités supplémentaires et on l'en a félicité. Quelles que fussent ses carences dans ce domaine d'activité supplémentaire, elles n'auraient pas dû être retenues contre lui. Toutes les autorités compétentes de l'ESO impliquées dans cette décision ont tenu compte à tort de faits sans rapport avec les tâches effectivement assignées au requérant. C'est là, de toute évidence, un élément qui a joué un rôle important dans la décision du 14 juin 1989. Celle-ci est donc entachée d'un vice qui justifie son annulation par le Tribunal dans l'exercice de son pouvoir d'examen tel qu'il est défini au considérant 14 ci-dessus.

16. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il n'est pas opportun d'ordonner la réintégration du requérant mais qu'il convient de lui allouer un montant correspondant à douze mois de traitement majoré des allocations réglementaires, à titre de dédommagement pour le préjudice matériel et moral qu'il a subi.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 5 avril 1989, confirmée par celle du 14 juin 1989, est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant, à titre de dédommagement, un montant équivalant à douze mois de traitement majoré des allocations réglementaires.
3. Il est alloué au requérant la somme de 4.000 francs suisses, à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner