

## SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

### Affaire DUGUET

#### Jugement No 1038

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Bernard Duguet le 26 juin 1989 et régularisée le 28 juillet, la réponse de l'ESO datée du 21 septembre, la réplique du requérant du 13 novembre, la régularisation effectuée par l'ESO le 4 décembre et consistant à produire une pièce, les observations formulées par le requérant le 22 décembre 1989 à ce sujet et la duplique de l'ESO en date du 5 janvier 1990, complétée le 5 février;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant français né en 1952, est diplômé en comptabilité et en gestion des entreprises. Il est entré au service de l'ESO le 1er octobre 1986, au titre d'un contrat de trois ans, et a été affecté au siège de l'Organisation à Garching, en République fédérale d'Allemagne. Après une période d'accueil de trois mois, il fut affecté en janvier 1987 au poste d'administrateur de grade 10 à l'observatoire astronomique de La Silla, au Chili. Son épouse et sa fille l'accompagnèrent. Il accomplit de façon satisfaisante la période de stage - comme son supérieur, le chef de l'administration au siège, l'a noté dans son rapport largement favorable du 25 août 1987 - et son engagement fut confirmé.

En tant qu'administrateur, il était chargé, d'une part, de la gestion du personnel, des finances, de la comptabilité et des achats à La Silla et, d'autre part, de la coordination administrative avec les autres lieux d'affectation de l'ESO au Chili; à ce titre, il avait autorité pour traiter de nombreuses questions sans en référer au siège.

Dans un rapport du 4 mars 1989, le chef de l'administration indiqua que le requérant donnait pleine satisfaction, qu'il était "extrêmement loyal envers l'ESO" et "très consciencieux"; il se félicitait de ses résultats et de son comportement et proposait le renouvellement du contrat pour une période de trois ans.

Ayant entendu dire que le Directeur général mettait en doute ses capacités, le requérant lui écrivit le 21 mars 1989 pour lui exposer notamment les difficultés personnelles qui l'opposaient au chef du Département d'appui de la recherche technique (TRS), qui était aussi président de l'Equipe de gestion de La Silla, et qu'il accusait de lui être hostile.

Par lettre du 22 mars, le Directeur général répondit ainsi : "Après un examen très approfondi du rôle de l'ESO au Chili dans la prochaine décennie, je suis arrivé à la conclusion que vous n'avez pas les capacités qui doivent être celles de l'administrateur de l'Organisation dans ce pays au cours de cette période et j'ai donc décidé de ne pas renouveler votre contrat." Le Directeur général ajoutait qu'il motiverait sa décision plus en détail ultérieurement, la présente lettre tenant lieu d'avis de non-renouvellement, conformément à l'article R II 6.03 du Statut du personnel\*. (\*"Le contrat de durée déterminée ... expire à la fin de la période prévue. Le Directeur général peut ou non le renouveler ou le prolonger. Il notifie sa décision au moins six mois avant la date d'expiration...")

Dans une lettre du 29 mars, le Directeur général assura le requérant que sa décision n'avait pas été influencée par des sympathies et des antipathies personnelles, en particulier par l'"opinion" et les "préférences" du président de l'Equipe de gestion. Cette décision se fondait sur sa conviction propre que le requérant n'était pas "la personne qu'il fallait" pour exercer les fonctions d'administrateur "au cours des dix à vingt prochaines années". Dans une note du 22 mars annexée à cette lettre, le Directeur général estimait que le requérant ne possédait pas "nombre des

capacités essentielles" pour la "décennie agitée" qui allait s'ouvrir en 1991; les qualités que lui avait reconnues le chef de l'administration, et que le Directeur général ne niait pas, n'étaient pas suffisantes pour un poste qui exigeait "caractère, personnalité, culture, stature, sensibilité"; "trop de qualités" lui faisaient défaut pour que l'ESO prenne le risque de le maintenir à son poste; il avait en revanche les qualités voulues pour gérer "une entreprise de transports routiers ou une mine de cuivre". Le Directeur général ajoutait qu'il ne tenait pas compte de deux notes, A72 et A73, de 1989.

L'avis de vacance du poste d'administrateur a été publié le 6 juin 1989, la date limite des candidatures étant fixée au 1er juillet.

Le requérant attaque la décision du 22 mars 1989, dont il a eu connaissance le 27 mars et qui, en vertu de l'article VI 1.02 du Règlement combiné du personnel, n'est pas susceptible d'appel.

B. Selon le requérant, la décision de ne pas renouveler son contrat, bien que relevant du pouvoir d'appréciation du Directeur général, est entachée d'irrégularités qui justifient son annulation.

Le chef de l'administration avait une excellente opinion de lui et avait recommandé sans réserve la prolongation de son engagement. L'ancien directeur intérimaire de La Silla, dans une lettre jointe au dossier écrite le 9 juin 1989 à la demande du requérant, se déclarait également favorable à une prolongation. Le chef de l'administration lui avait dit qu'il en était de même de tous les membres de l'Equipe de gestion de Garching. Le Directeur général lui-même lui avait envoyé en 1988 deux notes manuscrites pour le féliciter de sa "très précieuse collaboration" et du "gros travail" qu'il accomplissait, et avait soumis au Comité des finances de l'ESO en novembre 1988 un rapport élogieux sur l'administration de l'Organisation au Chili. Et puis, de manière soudaine et péremptoire, le Directeur général déclarait qu'il n'était pas à la hauteur de la tâche. Pourtant, il n'avait rencontré le requérant que cinq fois et ne pouvait donc avoir formé à son sujet une opinion suffisamment arrêtée pour réfuter les appréciations favorables de son chef et des autres cadres supérieurs. Bien qu'il ne fût pas lié par ces appréciations, le Directeur général était tenu de fonder ses décisions sur des faits concrets et précis, et non sur de simples impressions ou conjectures. Il avait tiré des conclusions erronées du dossier et avait omis de tenir compte de faits essentiels.

Par ailleurs, on voit mal comment l'ESO aurait pu trouver durant les trois semaines, du 6 juin au 1er juillet 1989, au cours desquelles devait se faire le dépôt des candidatures au poste d'administrateur l'oiseau rare que cherchait le Directeur général. La décision prise était donc également contraire aux intérêts de l'ESO, et il aurait été préférable de maintenir le requérant à son poste dans la période transitoire.

La décision attaquée comportait des vices de procédure. Tout d'abord, avant de porter un jugement sur le requérant, le Directeur général ne s'est pas entretenu avec lui sur la question de savoir s'il pouvait prétendre au renouvellement de son contrat et ne lui a pas réellement donné la possibilité de rectifier les erreurs ou la mauvaise impression qui pouvaient être à l'origine de cette décision. On lui a refusé le droit d'être entendu.

Ensuite, le Directeur général a omis de consulter au préalable les équipes de gestion de La Silla et du siège, contrevenant ainsi aux règles qu'il avait lui-même définies en la matière, puisqu'il avait indiqué dans sa note A279 du 21 octobre 1988 sur la "politique contractuelle" qu'il souhaitait consulter, entre autres, l'équipe de gestion compétente avant de prendre une décision sur un renouvellement de contrat.

Le requérant demande la production de la note A72 de 1989, dont il n'a pas eu connaissance.

Il réclame une indemnité pour perte de traitement et de perspectives de carrière dont le montant correspondra à ce qu'il aurait perçu si son engagement avait été prolongé de trois ans jusqu'au 30 septembre 1992, une indemnité pour le tort moral subi par lui et sa famille, d'un montant à déterminer par le Tribunal, une indemnité de 7.000 marks allemands en compensation du coût du voyage effectué en Europe pour rechercher un emploi, trouver un logement et prendre les autres dispositions nécessaires, et l'allocation des dépens.

C. Dans sa réponse, l'ESO fait valoir que c'est seulement après l'engagement du requérant qu'elle a décidé de construire un très grand télescope (VLT) au Chili, projet qui sera au centre de ses travaux pendant de nombreuses années. Lorsque le requérant a eu des entretiens en vue de son affectation au poste de La Silla, on ne lui a pas garanti une carrière à l'ESO d'une aussi longue durée. Le Statut du personnel est clair : le renouvellement des contrats relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général, qui l'a exercé correctement en l'espèce.

La procédure n'a pas été viciée. La note A279 s'applique uniquement aux contrats de durée indéterminée, et non

aux contrats de trois ans. Le requérant appartenant lui-même à l'Equipe de gestion de La Silla et à celle de Garching, ni l'une ni l'autre de ces deux équipes n'étaient tenues en tant que telles d'examiner la question de la prolongation de son contrat; le Directeur général a toutefois consulté les membres de ces équipes. La décision prise n'a rien eu de soudain, le Directeur général ayant eu largement le temps de se faire une opinion sur le requérant.

Sur le fond, s'il est vrai que le requérant faisait un assez bon travail, il n'en demeure pas moins qu'il n'avait pas le profil idéal pour le poste et que ni sa personnalité ni ses résultats n'étaient exceptionnels. Les notes de félicitations que lui a envoyées le Directeur général étaient du genre qu'il envoie souvent aux membres du personnel pour leur marquer son intérêt et les encourager; elles ne signifient pas que son travail était particulièrement remarquable. Quant au rapport soumis au Comité des finances, il faisait l'éloge de l'organisation administrative du Chili, et non des services de l'administrateur lui-même.

Le requérant fait erreur en affirmant que les difficultés de relations qu'il a pu avoir avec le président de l'Equipe de gestion de La Silla ont joué un rôle. La décision se fonde en réalité sur l'évaluation faite par le Directeur général des besoins de l'ESO dans les années à venir, comme il est indiqué dans ses lettres du 22 et du 29 mars 1989. Il était dans l'intérêt de l'Organisation de chercher quelqu'un mieux à même de régler les nombreux problèmes techniques, administratifs et autres que posait l'installation du nouveau télescope; il fallait en outre que cette personne ait acquis l'expérience nécessaire lorsque le chef de l'administration prendrait sa retraite. Il y avait soixante candidats à ce poste et, au moment où l'ESO a annoncé le concours, le candidat qu'elle a finalement retenu lui était encore inconnu.

D. Dans sa réplique, le requérant fait remarquer que l'ESO n'a toujours pas produit la note A72.

Il rectifie certaines affirmations de l'ESO qu'il juge erronées. Il soutient que l'ESO projetait déjà, en 1986, de construire le télescope VLT au Chili, et qu'on lui a bel et bien dit à l'époque que c'était la raison pour laquelle la nomination de l'administrateur présentait une telle importance. Comme il est peu probable que le chef de l'administration prenne sa retraite avant 1996, cette question était sans rapport avec le renouvellement du contrat du requérant en 1989. Plusieurs délégués lui avaient rapporté que le Directeur général, lors d'une réunion du Comité des finances tenue au Chili à la fin de 1988, s'était déclaré publiquement satisfait de ses qualités d'administrateur. Les faits montrent clairement que ses prestations étaient irréprochables.

Le nouvel administrateur au Chili est une femme d'une trentaine d'années qui n'est pas plus qualifiée que lui et qui n'a pas son expérience des contrats de construction.

Selon les précédents, le Directeur général était tenu de consulter les équipes de gestion. En tout état de cause, deux membres de celle de La Silla et les cinq de l'Equipe de Garching étaient favorables à un renouvellement du contrat. Ce qui avait motivé la décision, c'était l'hostilité du chef du Département TRS qui voulait diriger lui-même l'observatoire de La Silla et donc se débarrasser du requérant. Les remarques du Directeur général sur son manque de personnalité, de culture et d'autres qualités sont arbitraires et ne reposent sur aucun fait ou incident; elles ne se fondent pas même sur un jugement personnel, puisque les deux hommes ne se connaissaient qu'à peine. Bref, elles ne peuvent justifier une décision qui était en outre contraire aux intérêts de l'ESO.

Celle-ci ayant communiqué ultérieurement la note A72, le requérant fait des remarques à ce sujet dans un supplément à sa réplique. Cette note, adressée par le chef de l'administration au Directeur général le 21 mars 1989, rend compte d'échanges de vues qui ont eu lieu avec les cadres supérieurs de La Silla au sujet du renouvellement de l'engagement du requérant, auquel le chef du Département TRS se déclare opposé.

Le requérant réaffirme que, dans sa décision, le Directeur général s'est laissé influencer par l'antipathie du chef du Département TRS à son égard et n'avait pas tenu compte de l'avis du chef de l'administration, qui recommandait expressément de ne pas tenir compte uniquement de l'opinion de ce responsable.

E. Dans sa duplique, l'ESO maintient que sa décision s'est valablement fondée sur l'évaluation personnelle du Directeur général des besoins de l'Organisation et du caractère et des aptitudes du requérant, ainsi que sur les suggestions et avis du personnel de direction, notamment des membres des équipes de gestion. Elle considère que la réplique du requérant n'affaiblit pas sa défense et nie tout fondement à ses allégations quant à des vices de procédure et des erreurs sur le fond. Les qualités de son successeur ne le regardent pas.

Dans un supplément à sa duplique, l'Organisation répond aux remarques du requérant au sujet de la note A72,

réaffirmant que l'attitude du chef du Département TRS et les différends qui ont pu l'opposer au requérant n'ont rien à voir avec la décision prise.

#### CONSIDERE :

1. Le 1er octobre 1986, le requérant fut nommé administrateur à l'ESO et affecté à son observatoire, à La Silla, au Chili, pour une période de trois ans, sous réserve d'une période de stage. En cette qualité, il relevait directement du chef de l'administration basée à Garching, en République fédérale d'Allemagne. Il faisait partie également de l'Equipe de gestion de La Silla, qui comprenait en plus de l'administrateur les chefs des quatre départements suivants : Département de l'appui à la recherche technique (dont le chef était également le président de l'Equipe), Département de l'astronomie, Département de l'entretien et du bâtiment, Services des sites d'installation du très grand télescope (VLT).

2. Dans un rapport signé le 4 mars 1989, le chef de l'administration recommanda vivement que l'on accorde au requérant une prolongation de son contrat pour une période de trois ans. Cependant, le 13 mars, il l'avertit oralement que le Directeur général n'envisageait pas de lui offrir cette prolongation. Ayant été ainsi informé des intentions du Directeur général, le requérant lui écrivit le 21 mars 1989 une longue lettre dans laquelle il l'assurait de son attachement et de son dévouement aux intérêts de l'Organisation au Chili, et lui exprimait sa crainte que les doutes qu'il pouvait avoir ne fussent basés sur des informations vagues et des accusations non fondées émanant du président de l'Equipe de gestion de La Silla, peut-être appuyé par le chef intérimaire du Département de l'astronomie. Il faisait état de certains heurts qui s'étaient produits entre lui et le président de l'Equipe de gestion, lequel, rappelait-il, était déjà entré en conflit avec d'autres membres du personnel et était un homme "parfois trop émotif" et susceptible. Il déplorait que le président, qui avait l'avantage de pouvoir communiquer directement avec le Directeur général, jetât des doutes sur ses capacités "par des informations incomplètes et partiales".

3. La décision du Directeur général a été notifiée officiellement par une lettre du 22 mars 1989, que le requérant a reçue le 27 du même mois. Le Directeur général ajoutait qu'il essaierait de fournir les motifs de sa décision dans une lettre ultérieure. Effectivement, le Directeur général lui écrivit personnellement le 29 mars 1989 pour lui signifier clairement que sa décision n'avait pas été influencée par des sentiments de sympathie ou d'antipathie que d'autres personnes pouvaient nourrir à son égard. Quant aux appréhensions du requérant au sujet du rôle majeur qu'avaient joué les critiques partiales et les demi-vérités rapportées par le président de l'Equipe de gestion, le Directeur général l'assurait que l'opinion et les préférences dudit président n'avaient pas exercé d'influence déterminante sur l'idée qu'il se faisait des besoins de l'Organisation au cours des années 90 et de l'aptitude du requérant à y répondre. Il joignait à sa lettre une note détaillée, datée du 22 mars 1989, dans laquelle il exposait les motifs de sa décision de ne pas maintenir le requérant dans ses fonctions d'administrateur. Il y donnait un aperçu du développement et des exigences de l'ESO au Chili pour les années 90, décrivait les qualifications exigées pour le poste d'administrateur et estimait que le requérant manquait de bon nombre des capacités indispensables pour exercer cette fonction primordiale au cours de la prochaine décennie.

4. Il ressort de cette note que le Directeur général a pris sa décision dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Même si des collègues du requérant ont pu estimer qu'il était apte à son poste et recommander la prolongation de son contrat, la décision n'était pas de leur ressort. Cette note et la lettre personnelle du Directeur général font clairement apparaître que l'opinion et les préférences du président de l'Equipe de gestion n'ont pas exercé d'influence déterminante sur l'idée que le Directeur général se faisait des besoins de l'Organisation dans les années 90 et des compétences du requérant.

5. Le requérant fait également état de vices de procédure. En premier lieu, il allègue la violation de son droit d'être entendu, le Directeur général ne s'étant pas entretenu avec lui de ses qualités personnelles et de son aptitude au poste avant de prendre sa décision.

Cet argument n'est pas valable. En effet, il n'y a pas le moindre élément de mesure disciplinaire dans cette décision qui n'est constituée que par un simple refus de renouveler le contrat. Le Directeur général a porté un jugement de valeur qui n'exigeait pas qu'il ait au préalable un entretien avec le requérant. Il n'y a aucune raison de penser que le Directeur général n'était pas objectif dans son évaluation de l'aptitude du requérant au poste d'administrateur ou que sa décision était fondée sur une quelconque erreur de fait.

6. Le requérant soutient, en second lieu, que le Directeur général a omis de consulter l'Equipe de gestion, contrairement à la procédure qu'il avait lui-même instituée par une note interne du 21 octobre 1988.

Ce moyen est erroné car la note porte sur l'octroi de contrats de durée illimitée et sur l'examen des prestations du fonctionnaire à effectuer avant le début de la sixième année d'emploi régulier. Or, le requérant arrivait à la fin de sa troisième année de service.

7. Enfin, le requérant se réfère au procès-verbal d'une réunion de l'Equipe de gestion de La Silla qui s'est tenue le 7 novembre 1988 et à laquelle le Directeur général a participé. Selon ce procès-verbal, le Directeur général a précisé que les recommandations en vue du prolongement d'un contrat devaient être formulées par les chefs de département ou de groupe et être soumises à l'examen de l'Equipe de gestion de La Silla avant de lui être communiquées.

Il est évident, et c'est d'ailleurs l'interprétation qui a toujours été donnée, que cette règle ne saurait s'appliquer aux propres membres de l'Equipe de gestion. De toute manière, chacun des membres des équipes de gestion de La Silla et de Garching a été interrogé individuellement par le Directeur général ou le chef de l'administration.

8. Le Tribunal conclut qu'il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée, que le Directeur général a prise dans l'exercice régulier de son pouvoir d'appréciation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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