

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire CASSAIGNAU (No 4)

Jugement No 1359

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Bernard Cassaignau le 6 septembre 1993 et régularisée le 23 septembre, la réponse d'Eurocontrol du 15 décembre 1993, la réplique du requérant du 22 février 1994 et la duplique de l'Organisation du 3 mai 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 25, 26, 30, 31, 32 et 45 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence, la note de service 42/77, du 14 juin 1977, et la note de service 10/89 du 22 mai 1989 telle que modifiée le 30 janvier 1990;

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. Des faits pertinents à la présente affaire sont retracés, sous A, dans le jugement 1357 (affaire Cassaignau No 2) de ce jour.

Le 16 octobre 1992, l'Institut de la navigation aérienne d'Eurocontrol, à Luxembourg, publia un "avis de vacance d'emploi/avis de concours", No LX-92-A0/143, remplaçant un avis du 2 mars 1992, No LX-92-A0/046, qui avait porté sur un poste de grade A4, et destiné à pourvoir un emploi d'expert de grade "A5/6/7".

Le 21 novembre 1992, le requérant, qui est de grade A5 et dont la candidature au concours annoncé dans l'avis 46 avait été rejetée, demanda sa mutation à grade égal à ce poste. L'administration ne retint toutefois aucune des candidatures internes et entama la procédure de concours le 2 décembre 1992. Le jury se réunit le 8 décembre et choisit quatre candidats sur sept. M. Michel Pistre, classé premier, qui avait été présenté par l'administration française, fut nommé au poste d'expert avec le grade A5, premier échelon, le 1er avril 1993.

Entre-temps, par lettre du 25 février 1993, le Directeur de l'Institut, agissant par délégation du Directeur général, informa le requérant du rejet de sa candidature. Le 8 avril, le requérant introduisit une réclamation qui fut rejetée par note du Directeur de l'Institut en date du 4 juin 1993. Telle est la décision entreprise.

B. Le requérant cite les dispositions invoquées à l'appui de sa seconde requête, en y ajoutant d'autres articles du Statut administratif du personnel.

S'appuyant également sur les plaidoiries d'un avocat dans une affaire en délibéré devant la Cour de justice des Communautés européennes et sur le jugement 1223 du Tribunal de céans (affaire Kirstetter No 2), le requérant fait valoir qu'il faut un examen comparatif des mérites des candidats à un poste, même lorsque celui-ci est à pourvoir par voie de mutation. Selon lui, la seule dérogation à ce principe est énoncée à l'article 32 du Statut et ne concerne que les fonctionnaires de grade A1 et A2.

Il affirme en second lieu que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, car il dispose de toutes les qualifications requises par l'avis 143.

Il estime en troisième lieu qu'en ne motivant pas la décision de rejet de sa candidature, l'autorité investie du pouvoir de nomination ne s'est pas conformée aux dispositions du deuxième paragraphe de l'article 25 du Statut administratif, qui stipule que :

"Toute décision individuelle prise en application du présent statut doit être communiquée par écrit, sans délai, au fonctionnaire intéressé. Toute décision faisant grief doit être motivée."

Le requérant soutient que, si ses services avaient été insatisfaisants, cette autorité aurait dû, en vertu de l'article 26 du Statut, établir un rapport de notation dans ce sens et le verser à son dossier personnel. Or elle ne l'a pas fait. Le requérant ignore d'autant plus les qualités qui lui font défaut que son dernier rapport de notation, établi le 14 septembre 1991, lui était favorable et que son supérieur hiérarchique n'a jamais émis la moindre réserve à son sujet.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de rejet de sa candidature au poste annoncé par l'avis 143 ainsi que la nomination de M. Pistre à cet emploi; d'ordonner que la procédure de recrutement pour pourvoir à l'emploi litigieux soit reprise dans des conditions régulières; de lui allouer, en indemnisation du préjudice moral, la somme symbolique d'un ECU; et de lui accorder ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation invite le Tribunal à considérer si le requérant a un intérêt à agir, sa situation juridique n'ayant pas été affectée par le rejet de sa demande de mutation, et si la requête est donc irrecevable.

Sur le fond, elle conteste avoir violé le Statut administratif. Aucun des moyens invoqués par le requérant n'est fondé : les dispositions de la note de service 10/89 ne concernent que les jurys de concours; le jugement 1223 traite d'une promotion et l'affaire en délibéré devant la Cour des Communautés européennes traite de dispositions applicables aux seules Communautés. La défenderesse fait valoir que les dispositions pertinentes sont celles de la note de service 42/77, dont le requérant fait à peine mention.

Citant la jurisprudence du Tribunal, elle fait valoir que toutes les décisions n'ont pas à être motivées. De toute façon, le requérant connaissait les raisons du rejet de sa candidature, qui furent longuement exposées dans la décision du 4 juin 1993.

Enfin, l'Organisation nie avoir commis une erreur d'appréciation. Le rapport de notation mentionné par le requérant n'est pas pertinent, puisqu'il concerne d'autres attributions que celles de l'emploi à pourvoir. En revanche, son tout dernier rapport de notation, établi pour la période 1991-93, comporte certaines critiques sur lesquelles il n'a formulé aucune observation. Cette appréciation négative de ses services reflétait bien l'opinion de son supérieur hiérarchique et n'avait pas à faire l'objet d'un rapport devant être versé à son dossier personnel. De fait, aux termes de l'article 26 du Statut, seules les pièces intéressant la "situation administrative" d'un fonctionnaire sont à classer dans son dossier.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient l'ensemble de son argumentation et rappelle que le Tribunal a, dans son jugement 1223, précisé que la défenderesse ne pouvait invoquer la note de service 42/77 pour se libérer de l'obligation de réunir un jury de concours, formalité "exigée expressément par l'article 30" du Statut. Il soutient donc que l'emploi annoncé par l'avis 143 a été irrégulièrement attribué à M. Pistre car aucun organe indépendant ne s'était préalablement réuni.

Il précise que l'Organisation ne s'est enquis de l'opinion de son supérieur hiérarchique qu'après les faits et cite un extrait de son rapport de notation pour 1991-93, qui le considère comme "un expert très compétent, apte à exercer des fonctions au niveau d'expert principal", soit de grade A4.

Il conteste enfin que la jurisprudence libère l'Organisation de l'obligation de motiver ses décisions et rappelle qu'elle doit en assurer la transparence et l'objectivité.

E. Dans sa duplique, l'Organisation affirme que le requérant n'a pas d'intérêt à agir et prétend que sa candidature au poste vacant consistait en un simple "souhait de changement d'attributions", auquel ne s'applique aucune procédure prévue statutairement. L'autorité investie du pouvoir de nomination n'était donc tenue de consulter aucun organe indépendant, et seul l'intérêt du service devait déterminer son choix. Or cet intérêt commandait justement de ne pas nommer le requérant à l'emploi litigieux.

La défenderesse conteste à nouveau la pertinence du jugement 1223, et précise que, contrairement au requérant, M. Kirstetter invoquait le non-respect des dispositions de la note de service 42/77. Or la procédure instituée par celle-ci a été correctement suivie dans la présente affaire.

Elle soutient que tant le diplôme que l'expérience du requérant ne correspondaient pas à la spécialité dont relevait l'emploi à pourvoir, et nie avoir commis une erreur d'appréciation. Il ne ressort nullement du dernier rapport de notation que le requérant soit apte à occuper tout emploi vacant, quelle qu'en soit la nature.

Enfin, l'Organisation estime avoir motivé à suffisance la mesure attaquée.

CONSIDERE :

1. Le requérant, expert de grade A5 de l'Agence Eurocontrol, affecté à la "Division formation" de l'Institut de la navigation aérienne à Luxembourg, conteste le rejet de la candidature qu'il avait posée en vue de l'attribution d'un poste d'expert dans le cadre de l'avis de vacance d'emploi/avis de concours No LX-92-A0/143, publié le 16 octobre 1992. Cet avis est en substance identique à l'avis 46, qui fait l'objet du jugement 1357 de ce jour, sur la deuxième requête de M. Cassaignau, sauf que le poste en question, ouvert au grade A5/6/7, est placé désormais sous l'autorité d'un "chef d'équipe".
2. M. Cassaignau, informé de l'échec de sa candidature au poste mis en compétition par l'avis 46, posa aussitôt sa candidature, à titre de mutation, au poste ouvert par l'avis 143. Cette candidature fut, elle aussi, rejetée par lettre du Directeur général du 25 février 1993. Cette lettre informait le requérant de ce que sa candidature avait "fait l'objet d'un examen attentif", mais que "les qualifications exigées n'étaient pas entièrement rencontrées".
3. Le 8 avril 1993, le requérant introduisit une réclamation dans laquelle il demandait le retrait de la décision de rejet prise à son égard et contestait la nomination au poste en question, intervenue entre-temps, de M. Michel Pistre, candidat qu'avait présenté l'administration française. Dans sa réclamation, M. Cassaignau relevait qu'ayant présenté sa candidature au titre de mutation il avait droit, en vertu des articles 30 et 31 du Statut administratif des fonctionnaires, à ce qu'elle fût examinée par un jury de concours; or tel n'a pas été le cas. Il invoquait notamment à l'appui de sa thèse le jugement 1223.
4. La réclamation donna lieu à une lettre longuement motivée du directeur du personnel, du 4 juin 1993. C'est à la suite de cette réponse que le requérant a introduit sa présente requête, qu'il fonde sur trois moyens tirés de l'irrégularité de la procédure de sélection, d'une erreur manifeste dans l'appréciation de ses aptitudes, et d'un manque de motivation.
5. Dans sa duplique, la défenderesse, qui a déjà dans sa défense exprimé un doute sur la recevabilité de la requête, conteste l'intérêt à agir du requérant. Citant une page de son annuaire pour 1993 - qui montre M. Cassaignau et M. Pistre en parallèle dans l'état des effectifs de la même sous-division - l'Organisation soutient que, pour le requérant, la nomination recherchée n'aurait comporté ni promotion ni mutation, mais un simple "changement d'attributions", auquel ne s'appliquerait aucune procédure prévue statutairement. Le requérant n'aurait donc eu aucun intérêt à postuler l'emploi qu'il recherche et, moins encore, à en évincer le fonctionnaire auquel le poste litigieux a été attribué.
6. A cette argumentation, développée à un moment où le requérant n'est plus en mesure de se défendre, il y a lieu de répondre ce qui suit. Dans la présente affaire, l'Organisation est liée par les termes de l'avis 143 et c'est dans le cadre de cet avis que le Tribunal doit porter son appréciation. Or, pour ce qui concerne le personnel de l'Agence, il est dit dans l'avis que "peut poser sa candidature au titre de l'avis de vacance, le personnel de l'Agence régi par le Statut administratif, remplissant les conditions fixées dans la note de service No 42/77, paragraphe 2.1.2". Selon ce paragraphe, pouvaient poser leur candidature, entre autres, les fonctionnaires qui "possèdent un grade correspondant à l'emploi à pourvoir". Tel était sans conteste le cas du requérant. Celui-ci ayant choisi de postuler à l'emploi défini par l'avis, l'Organisation ne peut pas après coup contester son intérêt à agir du fait qu'il se retrouve en fin de compte, dans la même sous-section, à égalité de grade avec le candidat choisi par l'administration.
7. Quelles qu'aient donc été les intentions du requérant et quelle que puisse être la valeur de sa candidature dans une appréciation comparative de ses mérites avec ceux d'autres candidats, le requérant avait le droit en tant que fonctionnaire de l'Agence à ce que sa candidature, recevable selon les termes mêmes de l'avis, soit examinée et appréciée selon une procédure conforme au Statut. Or, ainsi qu'il résulte de l'analyse qui précède, tel n'a pas été le cas. Ce manque constitue pour le requérant un intérêt légitime justifiant l'introduction de sa requête.
8. Le requérant met en doute la régularité de cette procédure en raison du fait qu'en méconnaissance du Statut administratif du personnel et spécialement de ses articles 30 et 31, l'Agence aurait une fois de plus évincé les candidats internes au cours d'une procédure préalable avant d'ouvrir le concours avec institution d'un jury chargé d'examiner les mérites des candidats internes, nationaux et externes. Malgré la condamnation de ce procédé par le jugement 1223, l'Organisation continue en effet de pratiquer cette méthode de sélection contraire à l'intérêt du personnel en place.
9. Dans sa défense, l'Organisation confirme que les mérites des candidats internes, au nombre de deux, avaient été

examinés préalablement par le Directeur général, conseillé par le Directeur de l'Institut, qui les connaissait bien. Au cours de cette phase, la candidature du requérant fut écartée. Les motifs de ce second rejet étant identiques à ceux qui lui avaient été communiqués lors de la procédure ouverte par l'avis 46, il ne parut pas nécessaire à l'administration de les lui exposer à nouveau. Dans ces conditions, l'Agence passa à la procédure de concours, qui aboutit à la nomination de M. Pistre.

10. L'Organisation souligne que la procédure observée en l'occurrence était conforme à la note de service 42/77, qui constitue la "clé de voûte" de la procédure de pourvoi aux postes vacants. Le jugement 1223 ne lui paraît pas pertinent car il concerne un cas de promotion, alors que dans le cas présent il est question pour le requérant de mutation, c'est-à-dire d'un simple changement d'attributions de même niveau.

11. La défenderesse ayant itérativement parlé, dans cette série d'affaires, d'interprétation "téléologique" du Statut, le Tribunal souligne que le but ultime de la procédure de sélection prévue par le Statut est d'assurer à l'Organisation un personnel de la plus haute qualité professionnelle, capable de s'acquitter de ses fonctions en pleine indépendance dans l'intérêt commun des Etats membres. Il est parfaitement légitime, dans cette perspective, que les règles statutaires aient prévu, en dehors du développement interne des carrières du personnel en place, l'appel aux ressources des administrations nationales et l'apport de candidatures extérieures. En particulier, le Tribunal ne méconnaît d'aucune manière les avantages d'une perméabilité et de la bonne coopération entre l'Organisation et ces administrations.

12. Toutefois, compte tenu des conflits d'intérêt impliqués par ce processus de sélection, il faut insister sur le respect scrupuleux des conditions de nomination fixées par le Statut. Or celui-ci prévoit comme exigence uniforme la constitution d'un jury de concours dont la compétence s'étend à toutes les catégories de candidats - internes, nationaux ou externes - admissibles en vertu d'un même avis de vacance. En effet, comme le Tribunal l'a souligné dans le jugement 1223, la constitution d'un jury fournit à tous les candidats une garantie essentielle de transparence et d'objectivité. Il importe peu, par ailleurs, qu'il s'agisse de promotion, de mutation ou de changement de catégorie : la constitution d'un jury est toujours requise. Dans le même jugement, le Tribunal a déclaré au considérant 27 que la note de service 42/77, qui confirme la distinction établie dans la pratique systématique de l'Organisation entre "avis de vacance d'emploi" et "avis de concours" pour le même poste, est incompatible avec les exigences des articles 30, 31 et 45 du Statut dans la mesure où ladite note aboutit à l'exclusion de la constitution d'un jury pour l'examen des candidatures internes.

13. Il apparaît ainsi que la procédure appliquée en vertu de cette note, contrairement aux exigences des articles 30, 31 et 45 du Statut, a été viciée dès la conception même de l'avis 143. Il en résulte que les décisions issues de ce processus doivent être annulées, à savoir tant le rejet de la candidature du requérant que la nomination de M. Pistre au poste mis au concours.

14. Le dossier doit être en conséquence renvoyé à l'Organisation pour que la procédure de sélection puisse être reprise dans des conditions régulières, sans discrimination entre les différentes catégories de candidats admissibles en vertu de l'avis litigieux.

15. Il est cependant entendu qu'il reste loisible à l'Agence de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer entre-temps la continuité du service et qu'il lui incombe aussi de tenir indemne M. Pistre du préjudice que pourrait lui causer l'annulation d'une nomination qu'il a acceptée de bonne foi.

16. Le requérant ayant eu gain de cause, il a droit au remboursement des dépens de l'instance, estimés à la somme de 100 000 francs belges.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 4 juin 1993 rejetant la candidature du requérant au poste déclaré vacant par l'avis de vacance d'emploi/avis de concours LX-92-A0/143 ainsi que la nomination de M. Michel Pistre au même poste sont annulées.

2. Le dossier est renvoyé à l'Organisation.

3. Eurocontrol versera au requérant la somme de 100 000 francs belges à titre de dépens.

4. Les autres conclusions du requérant sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

William Douglas

P. Pescatore

Michel Gentot

A.B. Gardner