

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME SESSION

Jugement n° 2342

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. T. A. R. le 30 avril 2003, la réponse de l'Agence du 3 septembre, la réplique du requérant du 10 novembre 2003 et la duplique d'Eurocontrol du 20 février 2004;

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

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. Le requérant, ressortissant irlandais né en 1956, était, à l'époque des faits, affecté à l'Organisme central de gestion des courants de trafic aérien (CFMU selon son sigle anglais) à la Section des systèmes d'opérations du CFMU (CSO selon son sigle anglais) à Bruxelles, en tant qu'opérateur de réseau de grade C2. Par ailleurs, il était membre élu du bureau de la FFPE Eurocontrol, une des organisations syndicales de l'Agence.

Le 24 octobre 2001, le président de la FFPE Eurocontrol adressa au Directeur général un «cahier de doléances du personnel CSO relatif au respect des dispositions du Règlement d'application n° 29»*, visant à faire bénéficier les membres du CSO des mêmes avantages que ceux accordés au personnel des autres unités du CFMU. Il demandait l'ouverture immédiate de négociations et indiquait les actions que, faute d'un accord au 30 novembre, le personnel de l'équipe CSO envisageait d'entreprendre. Parmi celles-ci se trouvait le refus de «prester» les astreintes. Le 26 novembre, le directeur des ressources humaines lui répondit que l'application du Règlement n° 29 était à l'étude et que la plupart des actions envisagées «constitueraient des actes d'indiscipline caractérisés en violation du Statut du personnel et passibles de sanctions».

Par courrier électronique du 4 décembre 2001, le requérant refusa, en raison d'un mot d'ordre syndical, d'effectuer certaines tâches de mise à jour de la documentation qui lui avaient été confiées le 20 novembre et qu'il devait avoir terminées pour le 14 décembre. Du 10 au 16 décembre, il était soumis à une astreinte à domicile. Le fonctionnaire soumis à une telle astreinte doit pouvoir être joint à tout moment par le biais d'un «sémaphone», afin de pouvoir assurer notamment des remplacements urgents. Le 12 décembre 2001, il refusa de remplacer un collègue malade. Par memorandum du 22 mars 2002, le directeur des ressources humaines communiqua au requérant un rapport détaillant les faits qui lui étaient reprochés et l'invita à se présenter à un entretien, préalable à une éventuelle sanction disciplinaire, le 19 avril. Par une décision du 16 juin, remise en main propre au requérant le 2 juillet, le Directeur général infligea un blâme à l'intéressé.

Le requérant introduisit une réclamation contre cette décision le 30 septembre 2002. Dans l'avis de la Commission paritaire des litiges daté du 30 janvier 2003, trois des quatre membres considérèrent la réclamation comme dénuée de fondement en droit. Deux membres sur quatre recommandèrent une atténuation de la gravité de la sanction, suggérant qu'un avertissement écrit soit infligé au lieu d'un blâme. Les deux autres membres recommandèrent le retrait total de la sanction «en raison de la nature confuse des informations» détenues par le requérant. Cet avis fut joint à la décision de la défenderesse rejetant la réclamation qui, bien que datée du 10 avril, ne lui fut remise que le 6 mai 2003. Le requérant avait, entre temps, formé la présente requête.

B. Le requérant soutient que son refus de «prester» l'astreinte constitue un fait de grève, licite par principe. En fondant la sanction sur le non respect des dispositions statutaires et réglementaires relatives à la continuité du service, à la disponibilité du personnel et aux astreintes, la défenderesse a enfreint le droit de grève dont peut se prévaloir tout fonctionnaire. En sanctionnant un élu syndical pour une action découlant d'un mot d'ordre syndical,

elle a porté atteinte à la liberté d'association. Il accuse également Eurocontrol de discrimination étant donné que des faits de grève similaires n'ont, par le passé, donné lieu à aucune poursuite disciplinaire. Il estime qu'il a été sanctionné du seul fait de son appartenance syndicale, ce qui est constitutif de harcèlement moral. Par ailleurs, il affirme que l'Agence et les organisations syndicales ont abouti, le 13 janvier 2002, à un accord sur les modalités d'exercice du droit de grève dans le cadre desquelles les faits qui lui sont reprochés entrent parfaitement. Il soutient que le Directeur général a commis un abus de pouvoir en sanctionnant — qui plus est après la signature de cet accord — des faits dont la légalité avait été admise. Il invoque enfin le défaut de motivation de la décision attaquée, le Directeur général n'ayant pas expliqué en quoi l'exercice du droit de grève était illégal.

Le requérant réclame l'annulation de la décision du 16 juin 2002 lui infligeant un blâme et l'octroi de dépens, qu'il estime à 4 000 euros.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol affirme que les actes reprochés au requérant constituent «une indiscipline caractérisée» et qu'il ne saurait se retrancher derrière un prétendu mot d'ordre syndical appelant à la grève. En effet, la FFPE Eurocontrol avait elle-même précisé, dans son cahier de doléances, que les actions envisagées «ne [pouva]ient en aucun cas être assimilées à des mesures de grèves», ce que le requérant ne pouvait ignorer. Par ailleurs, de nombreux éléments caractérisant les actions du requérant et d'un seul de ses collègues (voir le jugement 2343 de ce jour) ne sont pas, selon l'Agence, constitutifs d'une véritable grève mais s'apparentent à «une exécution défectueuse de leur service normal» : premièrement, les deux fonctionnaires n'ont pas cessé leurs activités en même temps, deuxièmement, il s'agissait d'une action surprise prenant l'administration au dépourvu et, troisièmement, les mesures annoncées dans le cahier de doléances visaient à désorganiser le service — violant ainsi le principe de continuité du service public international — et à nuire à l'image d'Eurocontrol, ce qui donne à l'action entreprise un caractère abusif et «non conforme à l'esprit d'une grève».

Elle ajoute que le droit d'association n'implique pas automatiquement le droit de grève et ne confère aucune impunité aux élus syndicaux en cas d'indiscipline caractérisée. Elle estime abusif de parler de harcèlement moral en l'espèce et explique que les faits de grève auxquels le requérant semble faire allusion étaient de véritables arrêts collectifs du travail de durée limitée et précédés de préavis clairs. Quant à l'allégation relative au prétendu abus de pouvoir, elle repose sur l'hypothèse erronée qu'un accord entre Eurocontrol et les organisations syndicales a été conclu, ce qui n'est pas le cas. Quoiqu'il en soit, celui-ci n'aurait pas eu d'effet rétroactif. Enfin, elle soutient qu'au vu des documents communiqués au requérant lors de la procédure disciplinaire, la décision contestée est suffisamment motivée.

D. Dans sa réplique, le requérant souligne qu'il n'a jamais reçu de copie de la lettre du directeur des ressources humaines du 26 novembre 2001 adressée au président de son syndicat et qu'il n'était donc pas informé des éventuelles conséquences de ses actes. Il fait valoir que le droit de grève constitue un droit fondamental applicable «notamment» dans les services publics. La «précaution de langage» dont le président de la FFPE Eurocontrol a fait usage dans le cahier de doléances avait pour but d'éviter que les actions de ce syndicat ne soient systématiquement sanctionnées, mais personne n'ignorait que les mesures envisagées entraient dans le cadre d'actions syndicales et constituaient, dès lors, une application du droit de grève. De plus, il paraît, selon lui, difficilement contestable qu'il s'agissait d'un mouvement collectif concerté, lancé à l'initiative d'une organisation syndicale reconnue et visant à la satisfaction de revendications de nature professionnelle, et que «la cessation du travail fut complète, quand bien même elle ne concernait qu'une partie du travail». Si les deux fonctionnaires n'ont pas cessé le service en même temps c'est parce qu'ils n'étaient pas d'astreinte les mêmes jours. Le requérant s'étonne que l'Agence déclare avoir été surprise par leur action car ils avaient donné plus d'un mois de préavis au moyen du cahier de doléances. Enfin, il n'était pas dans leur intention de nuire même si tout mouvement de grève génère certains désagréments pour l'employeur. Le requérant dénonce la vision dépassée des rapports sociaux que révèle l'argumentation d'Eurocontrol. Il souligne que l'Agence n'a pas démontré en quoi le principe de la continuité du service serait supérieur au droit de grève, droit fondamental qui ne saurait être limité que dans des cas exceptionnels préalablement négociés entre les partenaires sociaux. Il affirme que c'est la défenderesse qui a refusé, au dernier moment, de signer l'accord avec les syndicats mais que les modalités de celui-ci sont néanmoins «intéressantes» en ce qu'elles permettent de définir l'exercice du droit de grève.

E. Dans sa duplique, l'Agence réitère ses arguments sur le fond, estimant que le refus du requérant d'effectuer les tâches qui lui étaient attribuées et de remplacer un collègue malade alors qu'il était soumis à une astreinte à domicile est un acte de désobéissance qui ne peut être qualifié de grève. Le fait que le requérant n'ait pas été informé du courrier du 26 novembre est sans pertinence. Enfin, le cahier de doléances ne saurait constituer une notification claire et non ambiguë d'actions de grève pour une période spécifiée. Eurocontrol fait observer que le

requérant a été promu au grade C1 le 1^{er} juillet 2003, preuve «que la sanction prise ne lui a pas causé de préjudice».

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste la décision, en date du 10 avril 2003, du directeur des ressources humaines, agissant par délégation du Directeur général, confirmant la sanction qui lui a été infligée le 16 juin 2002 - un blâme - pour avoir refusé d'effectuer certaines tâches de mise à jour de la documentation et de se conformer aux obligations résultant d'une astreinte à domicile, au motif qu'il suivait un mot d'ordre de grève émis par son syndicat.
2. La principale question posée par cette affaire est celle de savoir si les actes reprochés au requérant peuvent être considérés comme résultant de l'exercice du droit de grève ou d'une activité syndicale licite, ou s'ils ont constitué des actes d'indiscipline caractérisés méconnaissant les obligations statutaires des fonctionnaires internationaux.
3. L'organisation syndicale à laquelle appartient le requérant, la FFPE Eurocontrol, avait présenté, le 24 octobre 2001, un cahier de doléances tendant à faire bénéficier le personnel CSO des mêmes avantages que ceux accordés au personnel des autres unités du CFMU et avait demandé l'ouverture immédiate de négociations. Le président de ce syndicat avait précisé que, faute d'un accord avant le 30 novembre 2001, le personnel CSO entamerait plusieurs actions syndicales à partir du 1^{er} décembre 2001 et pour une période indéterminée, dont «le refus de l'ensemble du personnel concerné de prester les astreintes». Le requérant estime s'être borné à mettre en œuvre, avec d'autres collègues, une des actions syndicales ainsi annoncées, en refusant de «prester» l'astreinte à domicile.
4. La défenderesse soutient au contraire que, par son comportement, le requérant a fait preuve d'une indiscipline caractérisée et a violé les dispositions de l'article 11 du Statut du personnel qui précise que le fonctionnaire au service de l'Agence «prend l'engagement inconditionnel de ne jamais porter atteinte par ses actes à la sécurité de la navigation aérienne» et «est tenu d'assurer la continuité du service et ne peut suspendre l'exercice de ses fonctions sans autorisation préalable». Elle considère que la cessation partielle d'activités de l'intéressé ne relevait pas d'un mouvement collectif et concerté de cessation complète des activités professionnelles, d'autant moins que l'organisation syndicale au bureau duquel appartient l'intéressé avait précisé dans le cahier de doléances annonçant des actions revendicatives que les mesures envisagées «ne pouvaient en aucun cas être assimilées à des mesures de grève». D'ailleurs, le directeur des ressources humaines avait prévenu, le 26 novembre 2001, le président de l'organisation syndicale que la plupart des actions envisagées «constitueraient des actes d'indiscipline caractérisés en violation du Statut du personnel et passibles de sanctions». Il semble que cette lettre n'ait pas été communiquée au requérant, ce qui a conduit la Commission paritaire à estimer qu'il y avait lieu de se montrer indulgent à son égard, soit en atténuant la gravité de la sanction — pour deux des membres de la Commission — soit même en la retirant — selon les deux autres membres.
5. Que le requérant ait ou non été précisément averti des conséquences de son refus d'exécuter certaines prestations, il reste que, dans les circonstances rappelées ci-dessus, son comportement ne peut pas être assimilé à un fait de grève. Certes, la grève est légitime dans son principe, comme le rappelle la jurisprudence (voir, par exemple, le jugement 566), mais encore faut-il qu'il s'agisse bien d'un mouvement collectif et concerté de cessation du travail, alors que dans le cas d'espèce seuls deux agents ont, à des jours différents du mois de décembre 2001 et notamment à leur domicile, refusé d'exécuter certaines prestations. Même si le requérant croyait, peut-être de bonne foi, comme l'a estimé la Commission paritaire, se conformer à un mot d'ordre syndical, son comportement ne s'est pas inscrit dans le cadre d'une action concertée, alors surtout que son organisation syndicale avait nettement précisé au Directeur général que les actions envisagées «ne pouvaient en aucun cas être assimilées à des mesures de grève». Si une grève avait effectivement été décidée, il aurait convenu qu'elle fasse l'objet d'un avis préalable, permettant à l'Agence de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour assurer la sécurité aérienne. En l'espèce, il n'en a rien été. C'est donc à bon droit que la défenderesse a pu considérer que l'initiative du requérant constituait un cas d'indiscipline et non le simple exercice d'un droit fondamental.
6. Les autres moyens de la requête ne peuvent non plus être retenus : d'une part, la sanction litigieuse n'a en aucune manière porté atteinte au droit d'association du fonctionnaire qui est naturellement libre d'appartenir à l'organisation syndicale de son choix, mais elle ne saurait faire prévaloir les directives de celle-ci sur ses obligations statutaires.

D'autre part, la circonstance que des faits de grève n'aient pas été sanctionnés par Eurocontrol dans le passé n'a rien d'anormal et ne peut autoriser le requérant à se plaindre d'une discrimination à son encontre dès lors que sa situation est différente de celle d'agents non sanctionnés, à laquelle il se réfère d'ailleurs de manière imprécise. De même, la conduite de négociations sur les conditions d'exercice du droit de grève entre les organisations syndicales et Eurocontrol reste en tout état de cause sans incidence sur le bien fondé de la position arrêtée par l'Agence à l'égard du requérant. En outre, aucun élément du dossier ne permet de retenir les allégations de «harcèlement moral» présentées par le requérant, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une promotion postérieurement à la sanction qui lui a été infligée. Enfin, la décision lui infligeant un blâme, dans laquelle il est indiqué que «l'intéressé a refusé d'exécuter les obligations professionnelles qui s'imposaient à lui, notamment du fait de sa mise en astreinte à domicile, au motif qu'il se conformait à une instruction syndicale» et que «les moyens invoqués pour sa défense dans la lettre du 19 avril 2002 ne sauraient exonérer l'intéressé de respecter ses obligations statutaires, notamment l'article 11 du Statut», est suffisamment motivée.

7. Aucun des moyens de la requête ne pouvant être accueilli, celle-ci doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 mai 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 2004.

Michel Gentot

Jean François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

*Règlement n° 29 relatif aux conditions de travail et indemnités applicables au personnel affecté au CFMU qui travaille par équipes, est soumis à des astreintes, ou effectue des heures supplémentaires