

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire SCHAACK

Jugement No 1078

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. Jacques-Yves Schaack le 26 décembre 1989, la réponse d'Eurocontrol en date du 5 avril 1990, la réplique du requérant du 4 juillet et la duplique de l'Organisation datée du 11 octobre 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 7 du Règlement du Tribunal et les articles 92 et 93 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence;

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 du Luxembourg, est ingénieur diplômé en électronique et détient un poste de grade A.5 au Centre expérimental de Brétigny-sur-Orge, en France. Il a été engagé par Eurocontrol le 1er juin 1965 au grade A.6. Le 1er avril 1977, il fut nommé chef du Bureau 4 (administration, finances et services généraux) au même grade. Le 30 novembre 1978, il fut promu au grade A.5 avec effet au 1er octobre 1978. De 1985 à 1989, il fut en tête de liste des personnes recommandées pour une promotion, mais ne fut pas promu. Il se plaint de l'absence de promotion ainsi que du comportement du directeur à son égard dans deux notes qu'il adressa le 16 et le 26 mai 1989 au Directeur général.

Entre mai et juillet 1989, ses relations avec le directeur du Centre se détériorèrent sérieusement. Dans un mémorandum au Directeur général du 7 juillet 1989, le directeur recommanda la mutation du requérant à la Division 2, en tant que coordinateur administratif pour l'application du Plan d'automatisation administrative au Centre. Dans son mémorandum, le directeur émettait des reproches à l'égard du requérant : celui-ci avait de mauvais rapports avec son personnel, l'atmosphère au Bureau 4 était "une des pires" dans le Centre, ses prestations étaient "erratiques" et il manquait de loyauté.

Dans un entretien en date du 10 juillet 1989, le directeur du Centre l'informa de la recommandation visant à sa mutation. Le requérant établit ses observations préliminaires à ce sujet dans une note du 11 juillet adressée au Directeur général. Il eut une discussion avec le directeur du personnel et des finances au siège, à Bruxelles, le 13 juillet 1989. Dans un mémorandum du 14 juillet, le Directeur général l'informa que la mutation prendrait effet au 17 juillet. Le requérant adressa ses observations détaillées le 19 juillet au Directeur général. Le 2 août, il introduisit une réclamation contre la décision de mutation, en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel permanent. Cette réclamation fut rejetée par le Directeur général le 29 novembre 1989, décision définitive contre laquelle est dirigée la présente requête.

B. Le requérant estime que la décision de le muter viole les dispositions sur le régime disciplinaire du Statut administratif du personnel permanent en ce qu'elle constitue une mesure disciplinaire déguisée. La mesure relève d'un détournement de pouvoir étant donné qu'elle n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation : il n'est en effet pas qualifié pour sa nouvelle fonction, qui ne l'occupe pas à plein temps. Elle a été suscitée par les reproches injustes que le directeur avait faits à son encontre dans le mémorandum du 7 juillet 1989. Comme il a moins de personnel qu'auparavant sous ses ordres, ses responsabilités ont été diminuées. A cause de la mutation, il a perdu certains privilèges dont il jouissait en France. La décision porte atteinte à sa dignité ainsi qu'au respect qui lui est dû. Vu les responsabilités financières qu'il a exercées dans son ancien poste, le caractère précipité de la mutation, avec seulement trois jours de préavis, a été calculé pour susciter des soupçons, à l'extérieur et à l'intérieur de l'Organisation, de malversations de sa part. Sa mutation jette le doute sur son honnêteté.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner sa réintégration dans ses précédentes fonctions ou le versement d'une indemnité appropriée et de lui accorder la somme de 27.000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol soutient que la requête est irrecevable. Ce que le requérant conteste n'est pas une mutation proprement dite, mais un simple changement d'attributions. Selon la jurisprudence constante, de telles mesures administratives d'ordre interne ne peuvent pas être contestées. En outre, l'introduction d'un recours interne n'est qu'une condition de recevabilité : le requérant aurait alors dû attaquer la décision de mutation et non le rejet de son recours interne.

C'est à titre subsidiaire que la défenderesse présente ses arguments sur le fond. Elle prétend que la mesure n'a aucun caractère disciplinaire puisqu'elle a été prise dans l'intérêt du service administratif. Le changement d'attributions constitue une mesure de bonne administration lorsqu'un subordonné n'arrive pas à s'entendre avec son supérieur. Les lacunes dans la formation du requérant et donc dans son aptitude à s'acquitter de ses nouvelles fonctions peuvent être comblées par des stages appropriés. Ses responsabilités ont été changées, non pas diminuées et son transfert ne porte pas atteinte à sa carrière. Les changements dans le statut à l'égard des autorités du pays du siège ne peuvent entrer en ligne de compte. Etant donné que le poste a le même grade, il n'a pas subi de préjudice.

Le changement d'attributions ne porte pas atteinte à sa dignité ni ne démontre un manque de respect à son égard. Il n'apporte pas la moindre preuve à l'appui de son allégation selon laquelle il aurait fait l'objet de soupçons de malversations.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que, bien qu'il ne conteste pas le pouvoir du Directeur général d'organiser ses services, il se croit en droit d'attaquer une mesure dont il estime qu'elle porte atteinte à ses droits. Répondant à l'autre objection de la défenderesse à la recevabilité, il cite l'article VII du Statut du Tribunal ainsi que les articles 93.2 et 93.3 du Statut du personnel permanent, exigeant l'épuisement des voies de recours internes. Il en conclut qu'il devait contester la décision définitive et non la décision initiale de mutation.

Il indique ce qu'il considère comme erroné dans la présentation des faits par la défenderesse et développe son argumentation sur le fond. Il fait observer qu'il est le seul coordinateur administratif à plein temps et réaffirme que sa nouvelle affectation a eu vraiment un caractère disciplinaire parce qu'elle a eu pour effet de le priver de nombreuses responsabilités et de porter atteinte à son statut à l'égard des autorités françaises. La décision a été précipitée : il n'a été en mesure de formuler ses commentaires définitifs qu'après que la décision eut pris effet, et on ne lui a pas permis de rencontrer le Directeur général.

E. Dans sa duplique, l'Organisation commente plusieurs questions de fait soulevées par le requérant dans sa réplique. Elle développe ses objections à la recevabilité de la requête ainsi que ses moyens sur le fond. Elle maintient notamment que la décision ne constitue pas une sanction disciplinaire. Le requérant n'a pas été puni mais simplement affecté à des fonctions mieux adaptées. Il a les qualifications et l'expérience de base qui conviennent pour les exercer et peut rapidement être formé pour répondre aux exigences de ses nouvelles tâches. Il proteste contre elles uniquement parce qu'elles ne lui plaisent pas. Il n'a pas été déclassé; il a toute opportunité de montrer ses bonnes dispositions, de réaliser un travail créatif et de faire preuve de plus de responsabilité. Il exagère l'importance de ses anciennes fonctions. La décision n'a rien eu de précipité et il lui était pleinement loisible de défendre sa position oralement ou par écrit. Il n'apporte aucune preuve suggérant que quelqu'un l'ait soupçonné de malversations. Le personnel savait bien ce qu'il pensait du directeur, et son comportement était devenu depuis quelque temps de plus en plus dérangeant. Il n'a pas été porté atteinte à sa dignité et il a été traité avec considération et respect.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ingénieur diplômé, de nationalité luxembourgeoise, est fonctionnaire de grade A.5 de l'Agence Eurocontrol, affecté à son Centre expérimental à Brétigny-sur-Orge. Il demande l'annulation de la décision du Directeur général de l'Organisation du 29 novembre 1989 portant rejet de sa réclamation dirigée contre la décision de mutation prise à son égard le 14 juillet 1989. Cette dernière décision a pour objet de mettre fin à son emploi en qualité de chef du Bureau de l'administration, des finances et des services généraux (Bureau 4) et de le transférer avec son poste à la Division 2 du même organisme, en qualité de coordinateur administratif d'un plan d'automatisation.

2. Il résulte du dossier que le requérant se trouvait depuis quelque temps en difficulté avec ses supérieurs hiérarchiques et, spécialement, avec son supérieur direct, le directeur du Centre. Ces différends concernent, d'une part, le déroulement de sa carrière personnelle et, d'autre part, la gestion du service dont la direction lui avait été confiée. Les décisions contestées constituent l'épilogue de ces difficultés.

3. Il y a lieu de rappeler à ce sujet que M. Schaack, à cette époque fonctionnaire de grade A.6, avait été nommé en qualité de chef du Bureau 4 par décision du 1er avril 1977. En cette qualité, il avait sous ses ordres entre vingt et trente fonctionnaires des grades B et C. Il résulte d'une correspondance jointe au dossier que le poste en question était considéré comme étant du niveau du grade A.4, mais que l'administration avait le désir de l'ouvrir à des candidats d'un grade inférieur, étant entendu toutefois qu'on attendait du titulaire qu'il exercât ses fonctions "comme s'il était de grade A.4". En fait, M. Schaack obtint assez rapidement une promotion au grade A.5, par décision du 30 novembre 1978.

4. Par la suite, le nom de M. Schaack avait figuré à plusieurs reprises en première place, dans les propositions du directeur du Centre, en vue d'une promotion au grade A.4, mais sa promotion n'avait pas été retenue par le Comité de promotion et par le Directeur général. A la suite d'un nouveau refus, en 1989, M. Schaack adressa une réclamation au Directeur général, par note du 16 mai 1989. Dans sa réponse du 13 juin 1989, le Directeur général déclara comprendre la déception de l'intéressé et se dit disposé à la recevoir pour examiner sa situation. Cette entrevue ne put cependant avoir lieu en raison de l'indisponibilité du Directeur général.

5. Le 22 juin 1989, M. Schaack eut alors une entrevue avec le directeur du Centre au cours de laquelle des propos assez vifs furent échangés sur divers problèmes concernant tant la situation personnelle du requérant que l'organisation et le fonctionnement de son service. Le 7 juillet 1989, le directeur du Centre adressa un mémorandum au Directeur général demandant à celui-ci d'assigner M. Schaack à une tâche nouvelle, qui ne comporterait pas de responsabilité hiérarchique directe à l'égard du personnel. Il proposait de l'affecter à un poste moins exposé, en qualité de coordinateur administratif pour l'application, dans le cadre du Plan d'automatisation administrative du Centre, alors en voie de réalisation.

6. A l'appui de cette proposition, le directeur fit valoir que le comportement de M. Schaack avait détruit la base de confiance qui était la condition indispensable du travail en équipe nécessaire à la gestion du Centre. Il mentionnait la détérioration progressive de l'atmosphère de travail du Bureau 4, un comportement inadéquat dans les relations avec les autres membres du personnel du Centre, l'incapacité de discerner entre problèmes majeurs et mineurs, des prestations professionnelles "erratiques" et l'exagération des besoins de son propre service. Le directeur exprimait en outre de "fortes suspicions" au regard de la loyauté du requérant à l'égard de ses supérieurs, mentionnant son agitation parmi les membres du personnel et ses tentatives réitérées visant à susciter des interventions politiques en sa faveur de la part de ses autorités nationales.

7. Le directeur ayant arrangé, pour le 13 juillet 1989, une entrevue pour le requérant avec le directeur du personnel et des finances de l'Agence à Bruxelles, le requérant adressa au Directeur général, le 11 juillet 1989, une note urgente pour le mettre en garde contre les conséquences "politiquement lourdes" de ce qu'il considérait comme une "déstitution", exigeant dans cette perspective que sa note soit communiquée au Ministre des transports de son pays, en sa qualité de membre de la Commission permanente d'Eurocontrol.

8. Le 14 juillet 1989, le Directeur général fit savoir au requérant que, "dans l'intérêt du service du Centre et dans son propre intérêt", il était transféré du Bureau 4 à la Division 2, où il serait affecté en qualité de coordinateur administratif pour l'application du Plan d'automatisation administrative. Un avis de mutation était joint à cette lettre portant transfert du requérant avec son poste à sa nouvelle destination.

9. Par note du 2 août 1989, M. Schaack introduisit une réclamation longuement motivée contre cette mesure. En conclusion, il proposait que son différend avec le directeur du Centre soit réglé par une procédure de conciliation paritaire à laquelle participerait un expert désigné par ses autorités nationales et dont le résultat soit étendu à un autre compatriote qu'il estimait injustement brimé comme lui-même. Par mémorandum motivé du 29 novembre 1989, le Directeur général rejeta cette réclamation. C'est ce dernier mémorandum qui fait l'objet de la présente requête.

Sur la recevabilité

10. L'Organisation défenderesse conteste la recevabilité de la requête pour deux motifs.

11. En premier lieu, elle estime que le requérant aurait dû attaquer la décision de transfert elle-même, du 14 juillet 1989, et non le rejet de la réclamation.

12. Cette objection ne saurait être admise. En effet, la réclamation de M. Schaack se réfère à la décision du 14

juillet 1989. Il s'ensuit que le mémorandum du Directeur général du 29 novembre 1989, qui n'a pas d'autre objet que de rejeter cette réclamation, s'identifie à la même décision qu'elle explique et confirme. De ce fait, c'est en réalité la décision du 14 juillet 1989 qui fait l'objet véritable de la requête.

13. En second lieu, l'Organisation considère que la réaffectation du requérant, en tant que mesure d'organisation interne, ne toucherait en rien les droits statutaires de l'intéressé; elle ne constituerait donc pas un acte susceptible de recours au titre de l'article 93 du Statut du personnel.

14. Il y a lieu de répondre à cet argument que même une mesure d'organisation interne telle que la réaffectation d'un agent peut, selon les circonstances, porter atteinte aux droits et intérêts légitimes du fonctionnaire. L'observation de l'Organisation vise en réalité à préjuger le fond de l'affaire : elle ne saurait donc être accueillie en tant qu'exception d'irrecevabilité.

15. Il apparaît ainsi que la requête est recevable et qu'elle doit être examinée sur le fond.

Sur le fond

16. Quant au fond du litige, le requérant développe deux ordres de moyens. La mutation dont il aurait été victime, décidée sous le couvert de l'intérêt du service, serait en réalité une "mesure disciplinaire déguisée", prise dans des conditions irrégulières; au surplus, cette mesure constituerait une atteinte inacceptable à la dignité, à la considération et au respect qui lui sont dus en sa qualité d'agent.

17. Plus précisément, le requérant fait valoir que son transfert l'aurait privé de sa qualité de chef de bureau, associé comme tel de manière immédiate à la direction du Centre, pour le reléguer dans des fonctions soumises à deux échelons hiérarchiques intermédiaires et qui ne comportent aucune responsabilité propre dans la gestion du service. En même temps, sa position aurait été dégradée à l'égard des autorités françaises, avec lesquelles il s'était trouvé en contact constant, ainsi qu'il serait attesté par le fait que la carte de résident privilégié FI, réservée aux hauts fonctionnaires internationaux, lui a été retirée pour être remplacée par la carte AT, délivrée au personnel administratif et technique. Le caractère brusque de la mesure prise aurait été au surplus de nature à faire naître à ses dépens toutes sortes de soupçons sur les causes réelles du traitement qui lui avait été infligé. Sa mutation aurait ainsi tous les caractères d'une sanction disciplinaire, prise dans la précipitation et sans que lui soient accordées les garanties prévues par le Statut dans pareille occurrence.

18. Quant aux nouvelles fonctions qui lui avaient été confiées, elles seraient sans consistance. Il serait d'ailleurs incapable de les exercer, son expérience en matière d'informatique étant totalement dépassée par le progrès rapide de la technique, alors que ses fonctions précédentes, exercées pendant douze ans, l'auraient amené à se concentrer sur des problèmes de caractère administratif et financier.

19. L'Organisation fait valoir pour sa défense que la mesure de réaffectation n'a porté d'aucune manière atteinte à la position statutaire du requérant qui a conservé son grade et son traitement et qui a obtenu, dans l'intérêt du service, une nouvelle affectation importante, conforme à la définition de son emploi. Compte tenu des difficultés croissantes occasionnées par le comportement de M. Schaack, tant dans ses relations avec son supérieur que dans la gestion de son propre service, le transfert serait apparu comme une nécessité urgente dans l'intérêt du bon fonctionnement du Centre. La mesure prise n'aurait donc aucun caractère disciplinaire.

20. Le Tribunal, après avoir considéré les arguments des parties, considère que la défenderesse n'a pas dépassé les limites du pouvoir d'appréciation qu'il faut lui reconnaître dans l'organisation et la gestion de ses services. Rien ne permet de penser que, par la mesure de réaffectation prise, la situation statutaire de M. Schaack aurait été amoindrie, alors que son nouvel emploi est conforme à son grade et que son occupation correspond à ce que l'administration peut attendre d'un fonctionnaire ayant sa formation. Le fait que l'intéressé se déclare lui-même inapte aux nouvelles fonctions qui lui ont été confiées manifeste de sa part un manque de souplesse et d'esprit de coopération qui justifie après coup l'action énergique de ses supérieurs à un moment où la situation était, à leur jugement, devenue intenable. Cette réaction est d'autant plus compréhensible que le requérant a menacé lui-même, itérativement, de faire intervenir des protections politiques de caractère national, incompatibles avec l'objectivité et l'indépendance du service public international.

21. Il ne saurait donc être question, dans ces circonstances, d'une "mesure disciplinaire déguisée". En effet, il n'y a eu, en l'occurrence, ni faute disciplinaire relevée par l'administration, ni mesure susceptible d'être rapprochée d'une

des sanctions typiques en la matière. De même, compte tenu de l'attitude manifestée par le requérant tout au long de ses démêlés avec l'administration, on ne peut pas dire qu'il y ait eu une atteinte à sa dignité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner