

QUATRE-VINGT-DIXIÈME SESSION

Affaire Thiele

Jugement n° 2027

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Christian Thiele le 3 février 2000, la réponse de l'Agence en date du 12 mai, le mémoire en réplique du requérant du 15 août et la duplique d'Eurocontrol datée du 23 octobre 2000;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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, né en 1946 et de nationalité française, est entré au service d'Eurocontrol en 1974. Au moment des faits, il était chef de la Section des nouvelles technologies, de grade A5, au sein du bureau des systèmes d'information de gestion (MIS selon son sigle anglais) qui dépendait de la Direction des finances.

Dans un mémorandum adressé le 27 novembre 1997 au directeur des finances, le supérieur hiérarchique direct du requérant, chef du bureau MIS, proposa de créer deux postes de «responsables de la planification et de la coordination pour la clientèle». Il proposait de confier l'un d'eux à un agent de grade B2 et l'autre au requérant, précisant pour ce dernier qu'il s'agissait «de minimiser l'impact de ses prestations limitées».

Le chef du bureau MIS ayant également, dans un mémorandum du 26 novembre 1997, qualifié la conduite du requérant d'«irresponsable», celui-ci demanda au Directeur général de prendre position sur le différend les opposant. Le Directeur général lui répondit, le 7 janvier 1998, qu'il s'agissait d'un problème de relation dans le service et renvoya la demande au directeur des finances. Par mémorandum en date du 10 juin 1998, le requérant se plaignit de nouveau du traitement infligé par son supérieur qu'il accusait de vouloir vider son poste de chef de section de toute substance. Le directeur des finances lui répondit, le 11 juin, qu'il refusait de prendre position sur les accusations avancées mais qu'il en déduisait que les relations de travail entre le requérant et son supérieur hiérarchique direct s'étaient détériorées à un point tel qu'il était nécessaire de lui chercher un poste en dehors du bureau MIS. Par mémorandums des 9 et 10 juillet, le requérant fit savoir au directeur des ressources humaines et au directeur des finances qu'il n'avait «jamais demandé à quitter [s]es fonctions à la Direction des Finances».

A la demande du Directeur général, le requérant émit, le 20 octobre 1998, des propositions pour sa nouvelle affectation. Il déclarait qu'il n'était pas opposé à sa mutation à condition qu'elle ne lui soit pas préjudiciable. Après plusieurs échanges de vues avec ses supérieurs, le requérant se vit proposer une affectation au poste de «responsable des relations avec la clientèle pour les services logistiques et externes» au sein du bureau MIS. Il refusa cette proposition par mémorandum du 26 janvier 1999 mais, le 17 février 1999, le directeur des finances confirma cette affectation. Par mémorandum du 23 avril, le requérant indiqua au directeur des finances qu'il «exécuterai[t] loyalement les ordres reçus» mais qu'il ferait recours contre cette décision.

Le 17 mai 1999, le requérant adressa au Directeur général une réclamation contre la décision précitée. Après avoir entendu l'intéressé, la Commission paritaire des litiges conclut à l'unanimité, le 7 octobre, au rejet de la réclamation pour irrecevabilité car cette décision ne lui faisait pas grief. Cependant, «d'un point de vue social et non juridique», la Commission recommanda «d'envisager très rapidement une mutation hors du service MIS». Par lettre du 2 novembre 1999, le directeur des ressources humaines, agissant sur délégation du Directeur général, informa le requérant qu'il rejetait sa réclamation et que la question de sa réaffectation était à l'étude. Telle est la décision attaquée.

Par décision du 24 janvier 2000, l'intéressé fut muté à compter du 1^{er} février au poste de «coordinateur projets et services» au sein du Service central des redevances de route, hors de la Direction des finances. Il accepta cette décision, tout en y apportant certaines réserves, par memorandum du 31 janvier.

B. Le requérant soutient que la décision à l'origine du litige, datée du 17 février 1999, était bien une décision de mutation lui faisant grief puisqu'elle impliquait un changement de fonction et l'affectait à un poste ne correspondant pas à son grade. Elle n'était par conséquent pas suffisamment motivée au regard de la jurisprudence du Tribunal de céans. Le requérant regrette que l'Agence n'ait pas fait procéder à une enquête préalable. Celle-ci s'imposait étant donné ses différends avec son supérieur hiérarchique direct. Il reproche au Directeur général et au directeur des finances d'avoir refusé de prendre position. Il dénonce un détournement de procédure en ce qu'il a fait l'objet de mesures assimilables à des sanctions disciplinaires sans bénéficier des garanties qui y sont attachées.

Selon le requérant, l'emploi de responsable des relations avec la clientèle pour les services logistiques et externes est un poste de catégorie B : il consiste en un simple rôle de «relais» et ne requiert pas de compétences universitaires. D'ailleurs, le titulaire du poste similaire au sien a le grade B2, la seule différence ne tenant pas à la nature mais à l'importance quantitative des tâches, le requérant étant chargé d'un plus grand nombre de «services clients». Ceci est une atteinte à sa dignité professionnelle. Il ajoute que l'Organisation a manqué à ses «devoirs d'assistance, de sollicitude et de bonne administration» qui exigeaient de le soustraire à l'autorité de son chef. Au cas où la décision litigieuse aurait pour motif sa manière de servir, ce qu'il conteste, il affirme qu'il y a erreur manifeste d'appréciation. Il accuse le chef du bureau MIS de détournement de pouvoir et le directeur des finances ainsi que le Directeur général de manquement à leur obligation de vigilance.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de mutation du 17 février 1999 et celle du 2 novembre 1999 rejetant sa réclamation, de condamner l'Agence à lui verser une indemnité d'un million de francs belges avec intérêts au taux de 8 pour cent l'an à compter du 17 mai 1999 -- date de sa réclamation -- et de lui octroyer des dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol soutient que la décision du 17 février 1999 était une décision de réaffectation -- et non de mutation -- prise dans le cadre d'une réorganisation générale du service. Elle nie que les relations professionnelles entre le requérant et son supérieur hiérarchique soient à l'origine de cette décision. La requête est par conséquent irrecevable car elle n'est pas dirigée contre une décision émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination et faisant grief au requérant. En effet, la nature de l'emploi, le grade et la rémunération n'ont pas été modifiés. De plus, le requérant n'a pas d'intérêt à agir puisqu'il n'a pas, depuis, contesté sa mutation dans un autre service.

C'est à titre subsidiaire que la défenderesse répond aux moyens avancés par le requérant. D'une part, elle maintient que la «mesure» prise le 17 février 1999 ne peut être qualifiée de «décision faisant grief» exigeant une motivation. Elle rappelle cependant que le requérant avait été amplement informé des motifs présidant au changement de ses tâches. D'autre part, la réaffectation litigieuse n'était pas une sanction disciplinaire : il n'y avait donc pas lieu de procéder à une enquête et il n'y a pas eu détournement de procédure.

Eurocontrol estime que les fonctions du requérant correspondaient bien à son grade. La comparaison avec l'autre fonctionnaire ayant le même titre n'est pas pertinente car si ce dernier exerce des fonctions de nature identique, celles-ci sont beaucoup moins étendues. Le requérant ne peut se prévaloir d'une atteinte à sa dignité puisqu'il n'a pas mis en œuvre la procédure spécifique à ce type de grief. L'Agence souligne qu'elle a fait preuve de compréhension envers le requérant mais affirme qu'il avait lui-même refusé un transfert en dehors de la Direction des finances. Elle rappelle que la mesure de réaffectation n'est pas la conséquence de ses différends avec le chef du bureau MIS et conteste qu'il y ait eu erreur manifeste d'appréciation ou détournement de pouvoir. Elle demande que le requérant soit condamné à supporter la totalité des dépens.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme que la décision litigieuse est bien une décision de mutation faisant grief et qu'il a gardé un intérêt à agir puisque sa mutation hors de la Direction des finances est de nature temporaire et qu'il ne sait pas quelle sera sa situation administrative par la suite. Il ajoute que sa requête couvre «plus généralement ... la manière dont il a été traité par son Chef de service». Celle-ci est donc recevable.

Il maintient que la motivation de la décision était insuffisante et que celle développée par l'Agence dans sa réponse ne correspond pas à la réalité. Il indique que le Comité paritaire d'évaluation, saisi d'un recours qu'il a formé contre le rapport d'évaluation établi par son supérieur hiérarchique le 10 septembre 1999, a recommandé d'annuler

l'ensemble du rapport pour manque d'équité. Selon le requérant, le Directeur général, en approuvant cet avis le 12 juillet 2000, a confirmé le parti pris du chef du bureau MIS. Il réitère qu'il a fait l'objet d'une rétrogradation déguisée.

Le requérant maintient que le poste de responsable des relations avec la clientèle ne correspondait pas à son grade. Il note que l'Agence admet que la nature de ses fonctions était identique à celle du poste occupé par un fonctionnaire de grade B2. Il s'étonne qu'elle lui reproche de ne pas avoir engagé la procédure prévue pour atteindre à la dignité alors que c'est le Directeur général lui-même qui l'avait prié d'y renoncer lors d'un entretien. Le requérant cite un passage de l'avis du Comité paritaire d'évaluation regrettant que le directeur des finances n'ait pris «aucune initiative pour arrêter la dégradation des relations» avec le chef du bureau MIS. Cela prouve que l'Agence a bien manqué à ses devoirs envers lui. Par ailleurs, il nie avoir refusé une affectation en dehors de la Direction des finances : il tenait simplement à indiquer qu'il n'avait pas demandé une telle mutation qu'il ressentait comme une injustice.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol maintient que la requête est irrecevable : la mesure attaquée n'est pas une décision du Directeur général mais une mesure interne d'organisation des services. L'intérêt à agir du requérant n'est pas démontré puisque l'annulation de la décision contestée ne pourrait avoir pour effet de le replacer dans ses anciennes fonctions, celles-ci n'existant plus. Enfin, la demande d'indemnisation du préjudice prétendument subi en raison de la manière dont il a été traité par son chef est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

La défenderesse accuse le requérant de faire preuve de mauvaise foi en prétendant qu'il ignorait les motifs de la mesure du 17 février 1999. Elle estime que les faits postérieurs à cette mesure sont sans pertinence dans l'affaire et ne doivent pas être pris en considération. Elle fait cependant remarquer que l'annulation du rapport d'évaluation, conformément à la recommandation du Comité paritaire d'évaluation, est un signe de bonne volonté mais qui n'a pas d'effet sur la légalité de la mesure précitée. Elle fait valoir que les chefs de service jouissent d'une large autonomie dans l'organisation de leur service. Enfin, elle observe que rien n'empêchait le requérant de reprendre la procédure de protection de la dignité lorsqu'il est apparu que les solutions proposées ne le satisfaisaient pas.

Eurocontrol ajoute qu'une analyse de la classification des postes au sein de l'Agence devrait conclure à la réévaluation au grade A de l'autre poste de responsable des relations avec la clientèle.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est entré au service d'Eurocontrol en 1974. Au moment des faits, il était chef de la Section des nouvelles technologies, de grade A5, au sein du bureau des systèmes d'information de gestion (MIS) dépendant de la Direction des finances.
2. Les relations entre le requérant et le chef du bureau MIS, son supérieur hiérarchique direct, ayant commencé à se dégrader à la suite de deux incidents, le directeur des finances constata, dans un mémorandum du 11 juin 1998, la nécessité de rechercher un nouveau poste pour le requérant en dehors du bureau MIS.

Le 8 octobre 1998, le Directeur général demanda au requérant de faire des propositions pour une nouvelle affectation.

Finalement, après plusieurs échanges de vues avec ses supérieurs, le requérant se vit proposer, dans le cadre de la réorganisation générale du bureau MIS, une réaffectation au sein de ce bureau en tant que responsable des relations avec la clientèle pour les services logistiques et externes. Malgré le refus opposé à cette proposition par le requérant, le directeur des finances lui confirma, par mémorandum du 17 février 1999, qu'il était nommé à ce poste à compter du 1^{er} mars 1999.

3. Le 17 mai 1999, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de la décision du directeur des finances. Dans un avis émis le 7 octobre, la Commission paritaire des litiges conclut au rejet de la réclamation qu'elle estimait irrecevable -- puisque la décision contestée ne faisait pas grief au requérant -- et non fondée, aucun des moyens présentés ne pouvant être accueilli. Toutefois, «d'un point de vue social et non juridique», la Commission paritaire suggérait au Directeur général de muter très rapidement le requérant en dehors du bureau MIS. Par

décision du 2 novembre 1999, le directeur des ressources humaines, sur délégation du Directeur général, rejeta la réclamation du requérant. Il lui était également indiqué que la question de sa mutation, recommandée par la Commission paritaire, faisait l'objet d'un examen approfondi et qu'il serait consulté sur les suites qui y seraient éventuellement données.

C'est cette décision qui fait l'objet de la présente requête.

4. La défenderesse prétend que la requête est irrecevable au motif que le requérant n'a pas fait l'objet d'une véritable décision de mutation émanant de l'autorité investie du pouvoir de nomination, qu'il ne démontre pas que la décision contestée lui fait grief et qu'il n'a pas d'intérêt à agir.

Le Tribunal ne saurait accueillir cette fin de non-recevoir car même une simple mesure d'organisation interne telle que la réaffectation d'un agent peut, selon les circonstances, porter atteinte aux droits et intérêts légitimes du fonctionnaire (voir notamment le jugement 1078, affaire Schaack). Par ailleurs, la décision contestée a effectivement déployé ses effets.

5. De même, le Tribunal estime que les moyens, qualifiés de forme et de procédure par le requérant, et qui sont fondés sur l'absence de motivation en violation de l'article 25, alinéa 2, du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol, sur l'absence d'enquête objective et impartiale préalablement à la décision de mutation et sur le détournement de procédure en violation des articles 51 et 88 à 90 du Statut administratif, ne peuvent faire l'objet d'un examen séparé de l'analyse des moyens de fond. En effet, ces moyens de forme appellent une prise de position quant à la nature de la décision litigieuse et quant à la qualification de la mesure comme étant une sanction déguisée pour manquement disciplinaire ou insuffisance professionnelle se concrétisant par une mutation à un poste de catégorie inférieure à celle du poste du requérant, ce qui équivaut à une rétrogradation.

6. Il ressort de diverses pièces du dossier qu'il existait depuis 1997 une mésentente grandissante entre le requérant et son supérieur hiérarchique direct, et qu'en conséquence il avait été envisagé de chercher un nouveau poste au requérant. Cependant, lorsqu'il lui avait été proposé de l'affecter au poste de responsable des relations avec la clientèle pour les services logistiques et externes, il avait manifesté son désaccord, estimant que cette fonction ne comportait pas de responsabilité d'encadrement et n'était pas conforme à son grade. Malgré ce désaccord, le directeur des finances confirma par mémorandum du 17 février 1999 la nouvelle affectation du requérant. Ce dernier interpréta cette mesure comme étant la preuve que la défenderesse partageait les vues de son supérieur hiérarchique direct quant à ses compétences et avait pris à son encontre une sanction déguisée qui ne pouvait s'expliquer que par la malveillance du chef du bureau MIS à son égard.

7. Le Tribunal ne saurait suivre le requérant sur ce terrain hasardeux, les affirmations de celui-ci ne reposant sur aucun élément objectif résultant du dossier, et n'a aucune raison de ne pas croire la défenderesse lorsqu'elle indique que la réaffectation du requérant n'est intervenue que par suite d'une mesure générale de réorganisation du bureau MIS qui concernait la quasi-totalité du personnel de ce bureau.

Les moyens relatifs à l'absence de motivation, à l'absence d'enquête préalable, au détournement de procédure, ainsi que ceux tirés d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un détournement de pouvoir, doivent en conséquence être écartés. En effet, le requérant n'a pas apporté la preuve fondée sur des éléments objectifs que la décision attaquée constitue en réalité une mutation qui devrait être considérée comme une sanction déguisée, motivée par sa mésentente avec son supérieur hiérarchique direct et par les appréciations négatives portées par celui-ci sur ses compétences.

8. La question qui se pose dès lors est de savoir si la mesure prise, bien que ne constituant pas une sanction déguisée, respecte la dignité du fonctionnaire, ne porte pas atteinte à sa réputation et ne le place pas, sans nécessité, dans une situation pénible.

9. Le requérant estime que les nouvelles fonctions qui lui avaient été attribuées ne correspondaient pas à son grade, en violation de l'article 7, premier alinéa, du Statut administratif, et qu'il a été porté atteinte à sa dignité professionnelle. L'article 7, premier alinéa, du Statut administratif prévoit que :

«Le Directeur général affecte, par voie de nomination ou de mutation, dans le seul intérêt du service, chaque fonctionnaire à un emploi de sa catégorie ou de son cadre correspondant à son grade.»

et l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, indique que :

«La catégorie A comporte huit grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude nécessitant des connaissances de niveau universitaire ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent...»

10. Le poste auquel il fut affecté est, selon le requérant, un poste de catégorie B, car il consiste en un simple rôle de «relais» ou de «boîte aux lettres» qui ne requiert manifestement pas des compétences de niveau universitaire. Il avance comme preuve que les fonctions afférentes à ce poste sont définies de manière tout à fait similaire à celles d'un autre poste de responsable des relations avec la clientèle auquel a été affecté un fonctionnaire de grade B2, alors que lui-même est de grade A5, la seule différence entre les deux postes consistant dans le nombre plus élevé de «services clients» pour lesquels il doit assurer la bonne communication avec le bureau MIS.

11. L'Agence soutient qu'il découle de la description des fonctions de responsable des relations avec la clientèle que lesdites fonctions remplissent bien les critères définis à l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Statut administratif puisqu'elles comprennent notamment des tâches de planification, de négociation, de coordination et d'analyse des besoins des utilisateurs.

Elle ajoute que si ces fonctions ne sont pas du même type que celles exercées auparavant par le requérant au sein du bureau MIS, elles n'en sont pas pour autant d'un niveau inférieur, car il s'agit de fonctions de responsabilité demandant non seulement des connaissances étendues en informatique mais aussi, et surtout, des compétences en communication et négociation.

Quant à la comparaison avec l'autre fonctionnaire de catégorie B occupant également un poste de responsable des relations avec la clientèle, la défenderesse ne conteste pas que celui-ci exerce des fonctions de nature identique à celles du requérant, mais affirme que les fonctions de l'agent de catégorie B sont beaucoup moins étendues, ce dernier étant responsable des relations avec beaucoup moins de «services clients». Elle en conclut que la différence de grade entre les deux fonctionnaires est justifiée par l'importance inégale de leurs tâches et n'est pas contraire aux critères de l'article 5, paragraphe 1, du Statut administratif.

12. Les affirmations de la défenderesse ne peuvent être retenues. En effet, une différence dans l'importance quantitative des tâches, et non dans leur nature ou dans leur importance intrinsèque, ne saurait constituer un critère déterminant pour justifier la différence de grade entre deux agents occupant des postes dont les fonctions sont identiques.

L'indication contenue dans la duplique de la défenderesse au sujet de l'analyse du niveau des fonctions en cours à Eurocontrol, qui devrait conclure au reclassement dans la catégorie A du poste du fonctionnaire de catégorie B auquel le requérant se compare, ne fait que conforter l'affirmation de ce dernier qu'au moment de sa réaffectation les fonctions de responsable des relations avec la clientèle ne correspondaient pas à des fonctions de catégorie A, car ne conférant à leur titulaire aucun pouvoir de décision et le cantonnant à un rôle d'information et de documentation qui ne requiert pas des compétences de niveau universitaire.

13. C'est donc à juste titre que le requérant a considéré qu'il y avait une absence de correspondance entre le grade et l'emploi en violation de l'article 7, premier alinéa, du Statut administratif. Dès lors, la décision attaquée doit, compte tenu de l'illégalité dont elle est entachée, être annulée.

14. Le Tribunal relève que cette illégalité -- même si par la suite, conformément à la recommandation de la Commission paritaire des litiges, le requérant a fait l'objet d'une autre affectation qu'il a acceptée -- a créé un préjudice moral consistant en une atteinte à sa dignité professionnelle, dont il est fondé à demander réparation.

15. Le requérant réclame l'octroi d'une indemnité d'un million de francs belges à majorer d'intérêts au taux de 8 pour cent l'an à dater du 17 mai 1999, en réparation du préjudice subi suite à la décision du 17 février 1999 et du comportement du chef du bureau MIS à son égard. Compte tenu des circonstances de l'affaire, le Tribunal estime équitable d'allouer au requérant la somme de 2 000 euros, mais uniquement en raison de l'illégalité de la décision du 17 février 1999. En effet, le comportement du chef du bureau MIS ne peut être mis en cause faute d'éléments permettant de retenir la responsabilité de celui-ci.

16. Le requérant a droit à l'allocation de la somme de 2 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant la somme de 2 000 euros, tous intérêts compris à la date du prononcé du jugement.
3. Elle lui versera la somme de 2 000 euros à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2000, 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 31 janvier 2001.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet