

Traduction du Greffe, seul le texte anglais fait foi.

## SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

Affaires HORSMAN, KOPER, McNEILL et PETITFILS

Jugement No 1203

### LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formées par M. Gerrit Horsman, M. Wilhelmus Gerardus Koper, M. John McNeill et M. Patrick Henri Auguste Petitfils le 4 septembre 1991 et régularisées le 17 septembre, les réponses d'Eurocontrol en date du 13 décembre 1991, la réplique unique des requérants en date du 3 mars 1992 et la duplique de l'Organisation du 15 mai 1992;

Considérant que les requêtes portent sur les mêmes questions et qu'il y a lieu de les joindre pour faire l'objet d'un seul jugement;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 3, du Statut du Tribunal, l'article 12 de la Convention Eurocontrol amendée et les articles 11, 21, 24 bis et 91 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre d'Eurocontrol à Maastricht;

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. Les requérants travaillent au Centre d'Eurocontrol à Maastricht, aux Pays-Bas. M. Koper, M. McNeill et M. Petitfils

ont le titre de contrôleur principal (grade B 2); M. Horsman a celui de contrôleur dirigeant (grade B 1).

En janvier 1987, les comités du personnel d'Eurocontrol, tant à la direction générale à Bruxelles que dans leurs bureaux extérieurs, à l'exception de celui du Centre de Maastricht, ont démissionné pour protester contre ce qu'ils considéraient comme une absence prolongée de concertation au sein de l'Agence pour régler les problèmes relatifs aux conditions de travail.

En avril 1990, le Comité du personnel du Centre a pris la même décision et les agents de la Division des opérations du Centre se sont organisés en "coordination" pour défendre leurs droits sociaux. Le 5 septembre 1990, ils ont adressé une lettre de doléances au Directeur général. Cette lettre est restée sans réponse. Par lettre du 10 décembre, ils se sont à nouveau adressés au Directeur général l'invitant à entamer de "véritables" négociations avant le 1er janvier 1991, faute de quoi les signataires envisageaient d'entamer une action concertée. Le Directeur général leur a répondu par lettre en date du 18 décembre 1990, dans laquelle il se déclarait prêt au dialogue et émettait le souhait de recevoir les représentants du personnel, à Maastricht, le 21 janvier 1991, malgré la démission du Comité du personnel.

Le 8 janvier 1991, le personnel de la Division des opérations du Centre a décidé de suspendre ses activités d'entraînement des élèves contrôleurs de la navigation aérienne.

Le 21 janvier, le Directeur général s'est déplacé à Maastricht et s'est adressé au personnel. Toutefois, les propositions qu'il a faites à cette occasion n'ayant pas été acceptées par la majorité des agents de la Division des opérations, laquelle a décidé de poursuivre le boycottage des activités d'entraînement.

Le 29 janvier, les requérants ont reçu une correspondance datée

du 25 janvier et comprenant deux lettres du Directeur général : l'une adressée personnellement à chacun d'entre eux; l'autre ayant pour titre "Lettre ouverte au personnel de la salle de contrôle de Maastricht".

Au paragraphe 1 de la lettre ouverte, il était indiqué que : "le refus actuel d'assurer la formation en cours d'emploi doit être considéré comme un mouvement de grève qui fera beaucoup de tort au Centre de Maastricht"; le reste des développements était consacré aux améliorations des conditions de service qui avaient été offertes au personnel.

Dans les lettres personnelles adressées aux requérants, il était précisé que : "La formation en cours d'emploi fait partie intégrante des fonctions que vous ne devez cesser d'exercer sans autorisation préalable, comme le stipulent les conditions générales d'emploi".

Le 8 avril 1991, se fondant sur l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi des agents du Centre, les requérants ont introduit des réclamations individuelles contre l'obligation de soumettre à une autorisation préalable leur action revendicative. Le 30 mai, une lettre collective était adressée au Directeur général rappelant que lesdites réclamations individuelles étaient restées sans réponse.

B. Les requérants soutiennent que l'entraînement des élèves contrôleurs n'est qu'une activité de "coopération", du fait que cette tâche ne figure pas au nombre de celles indiquées au descriptif détaillé de leurs fonctions. En subordonnant leur refus d'assurer cette activité et, d'une manière générale, toute action revendicative concertée à une autorisation préalable du Directeur général, l'administration essaie de faire pression sur eux en violation de leurs droits sociaux. Les lettres du 25 janvier 1991 leur font donc grief.

La position adoptée par l'Organisation est contraire à l'article 24 bis des Conditions générales d'emploi, qui stipule que "les agents jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens". Or, la déclaration d'un tel droit est vaine si une autorisation préalable à caractère discrétionnaire est nécessaire à son exercice.

L'exigence d'une autorisation préalable correspond à une idée dépassée des droits sociaux dans la fonction publique internationale, car constituant une entrave à l'action revendicative. La réglementation de l'action revendicative, notamment en vue d'assurer la continuité du service et la sécurité des usagers d'Eurocontrol, doit respecter les droits des fonctionnaires.

En conclusion, les requérants considèrent que l'obligation qui leur est imposée constitue un excès de pouvoir et demandent au Tribunal de la déclarer illégale.

C. Dans ses mémoires en réponse, la défenderesse donne sa propre version des faits de la cause. Elle fait observer notamment que l'on ne peut reprocher à la direction l'absence de dialogue avec le personnel, puisque ce sont les représentants de celui-ci qui ont démissionné du Comité du personnel. Les pétitions des 5 septembre et 10 décembre 1990 comportaient des revendications corporatives. Or, sans attendre l'entrevue avec le Directeur général, les agents qui s'occupent de l'entraînement des élèves contrôleurs ont cessé d'assurer cette activité, qui est pourtant indispensable au fonctionnement du service et qui, de surcroît, n'est pas une "coopération" facultative mais une obligation professionnelle. En réalité, les requérants s'en prennent aux dispositions des articles 11(2) et 21(1) et (2) des Conditions générales d'emploi, c'est-à-dire à leur obligation d'assurer la continuité du service.

La défenderesse soutient que les requêtes sont irrecevables. Aux

termes de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi, une réclamation ne peut être dirigée que contre un acte faisant grief. Or, ni les lettres personnelles du 25 janvier 1991, qui ne faisaient que rappeler aux requérants leurs obligations statutaires, ni la lettre ouverte de la même date - qui n'avait qu'un caractère informatif - ne constituent des actes faisant grief. Le Directeur général n'ayant pris aucune décision pour sanctionner le refus d'assurer l'entraînement des élèves contrôleurs, les requérants ne peuvent pas attaquer un acte qui n'existe pas. A supposer même que ces lettres soient de nature à faire grief, la demande des requérants tendant à la modification d'une disposition statutaire serait irrecevable : le texte contre lequel elle est dirigée ne relève pas de l'autorité du Directeur général, mais des autorités compétentes pour fixer et modifier les Conditions générales d'emploi.

Sur le fond, la défenderesse fait valoir que, par leur nature même, les fonctions qu'exercent les contrôleurs aériens ne permettent pas des cessations de travail imprévues, étant donné le danger qu'elles présentent pour la sécurité de la navigation aérienne. Cette seule considération suffit à justifier l'autorisation préalable.

D'autre part, la portée de l'article 24 bis doit être définie en tenant compte d'autres textes statutaires. Ainsi, aux termes du deuxième alinéa de l'article 11 des Conditions générales d'emploi, "Dès le moment où [l'agent] accepte de servir l'Agence, il prend l'engagement inconditionnel de ne jamais porter atteinte par ses actes à la sécurité de la navigation aérienne; il est tenu d'assurer la continuité du service et ne peut suspendre l'exercice de ses fonctions sans autorisation préalable". L'article 21 précise que "L'agent, quel que soit son rang dans la hiérarchie est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs; il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées". S'il s'agit du dirigeant d'une équipe, le deuxième alinéa du même article ajoute : "L'agent chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée et de

l'exécution des ordres qu'il a donnés. La responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage d'aucune des responsabilités qui lui incombent". L'interruption de l'entraînement des élèves contrôleurs était donc contraire à l'article 11.

La défenderesse conteste l'allégation des requérants selon laquelle l'entraînement des élèves contrôleurs est une tâche facultative parce qu'elle ne figure pas dans le descriptif des fonctions du Manuel du contrôleur : ce document n'a pas un caractère limitatif, et, de toute façon, les requérants sont tenus d'accomplir des tâches nécessaires au bon fonctionnement du service public.

La défenderesse fait observer, enfin, que dans chaque Etat existe une réglementation relative au droit des contrôleurs aériens de suspendre leurs fonctions. L'Organisation a donc dû prévoir, conformément à l'article 12 de la Convention Eurocontrol amendée, des dispositions de nature contractuelle pour faire respecter la continuité du service public. Les requérants ont adhéré à ces clauses lors de leur nomination, et ne peuvent s'étonner qu'elles leur aient été rappelées.

L'Organisation demande au Tribunal de déclarer les requêtes irrecevables et, à titre subsidiaire, de les rejeter comme non fondées.

D. Dans leur réplique, les requérants contestent la présentation des faits de la défenderesse.

Sur la recevabilité, ils soutiennent qu'il n'est pas nécessaire que des sanctions leur aient été effectivement infligées pour que les lettres du 25 janvier 1991 constituent un acte faisant grief. En prétendant que ces lettres ne constituaient qu'un simple rappel, la défenderesse tente de les empêcher de contester la légalité des dispositions des Conditions générales d'emploi qui en constituent le support. Les termes de cette correspondance ne laissent

pourtant place à aucune équivoque : loin d'être un rappel, c'est une injonction aux agents de mettre un terme à leur action concertée. Il s'agit donc bien d'une décision administrative.

Les requérants développent leur argumentation sur les questions de fond.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme les moyens avancés dans ses mémoires en réponse.

#### CONSIDERE :

1. L'Organisation soutient que les requêtes sont irrecevables au motif que les lettres individuelles et la lettre ouverte envoyées aux requérants le 25 janvier 1991 ne constituaient pas des actes "faisant grief" au sens de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi des agents de son Centre à Maastricht. Elle prétend que les lettres individuelles attireraient simplement l'attention des requérants sur leurs obligations aux termes de leur engagement et que la lettre ouverte n'avait qu'un caractère informatif. Elle relève qu'aucune sanction n'a été infligée aux requérants pour leur refus d'assurer la formation des contrôleurs du trafic aérien en stage au Centre.

Pour leur part, les requérants rétorquent que les lettres leur ont fait grief, s'agissant de décisions administratives dont l'objectif réel était de les empêcher d'exercer leur droit de recourir à l'action directe en leur imposant la nécessité d'obtenir une autorisation préalable.

2. Conformément à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, le requérant est tenu d'attaquer une "décision". Ce terme apparaît à l'article VII(3) également.

Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement No 112, une demande d'annulation ne peut être dirigée que contre une décision, c'est-à-dire "un acte qui tranche une question dans un

cas concret". Dans le jugement No 532 (affaire Devisme), le Tribunal a interprété ce terme comme "un acte qui, émanant d'un agent de l'organisation, a un effet juridique". En somme, une décision est tout acte accompli par l'organisation défenderesse qui a un effet sur les droits et obligations d'un agent.

3. Les lettres individuelles du 25 janvier 1991 avaient la teneur suivante :

"Devant le refus d'un certain nombre de membres du personnel d'assurer la formation en cours d'emploi, je dois vous rappeler que ce travail est effectué par des contrôleurs de la circulation aérienne et des assistants de données de vol depuis la création du Centre de contrôle de Maastricht. La formation en cours d'emploi fait partie intégrante des fonctions que vous ne devez cesser d'exercer sans autorisation préalable, comme le stipulent les Conditions générales d'emploi. Cette autorisation n'a pas été donnée."

Quant à la lettre ouverte, elle commence ainsi :

"Le refus actuel d'assurer la formation en cours d'emploi doit être considéré comme un mouvement de grève qui fera beaucoup de tort au Centre de Maastricht. Vos supérieurs sont sensibles à vos revendications et tentent de trouver des améliorations. Pourquoi poursuivre le mouvement alors que de meilleures conditions de service vous sont offertes ?"

Elle poursuit en décrivant ces conditions sous diverses rubriques et conclut :

"Au lieu d'engager un mouvement revendicatif, je vous prie instamment de dire à vos représentants de parler à la Direction."

Le Tribunal ne voit rien, ni dans les lettres individuelles, ni dans la lettre ouverte, qu'il puisse à bon droit interpréter comme une

décision au sens de la définition susmentionnée.

4. Sur les formules de requête, sous la rubrique "Décision contestée", les requérants déclarent : "Pas de décision expresse". Ainsi ils reconnaissent eux-mêmes qu'il n'y a pas eu de décision formelle. Le Tribunal ne trouve pas non plus trace d'une décision implicite dans les textes des lettres.

5. Etant donné que les requêtes ne contestent aucune décision, qu'elle soit expresse ou implicite, elles sont irrecevables. Il n'y a donc pas lieu de les examiner quant au fond.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 1992.

(Signé)

Mella Carroll  
William Douglas  
José Maria Ruda  
A.B. Gardner