

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaires ANDERSSON, DE DONATO, DUBAIL et GUILLET

Jugement No 1204

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formées par M. Lennart Andersson, M. Francisco de Donato, M. Georges Dubail et M. Joseph Guillet le 18 février 1992 et régularisées le 19 mars, la réponse consolidée du CERN du 5 juin, la réplique de M. Andersson, de M. de Donato et de M. Guillet du 11 juillet, la réplique de M. Dubail du 21 juillet et la duplique de l'Organisation du 2 septembre 1992;

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. Par son bulletin hebdomadaire No 10/91, publié le 4 mars 1991, le CERN a informé son personnel de directives générales applicables en matière de promotion et avancement pour l'exercice 1990-1991. Ces directives distinguent trois catégories de promotion : les promotions normales, celles comportant l'octroi de doubles échelons et celles dites "hors carrière". Ces dernières permettent d'octroyer un avancement, non prévu par les dispositions statutaires normalement applicables, aux fonctionnaires qui ont atteint le dernier échelon de leur grade et dont les mérites ont été reconnus comme étant exceptionnels. Aux termes du paragraphe pertinent des directives générales, la distribution par division des promotions hors carrière "s'effectue en fonction du nombre de personnes remplissant les conditions suivantes. Les intéressés doivent être âgés d'au moins 50 ans pour les catégories 3 et 5b, 45 ans pour les catégories 4 et 5c, et avoir déjà atteint le dernier échelon de leur grade de poste".

Les requérants ont été proposés par leurs divisions respectives pour une promotion hors carrière. Dans le courant de l'année 1991, ils ont demandé et obtenu le bénéfice d'une retraite anticipée négociée de l'Organisation.

Par le bulletin hebdomadaire No 30/91, en date du 22 juillet 1991, le personnel a été informé que l'exercice en question avait été complété. Ayant appris qu'ils n'avaient pas obtenu de promotion, les requérants ont demandé à la Division du personnel de leur en communiquer les raisons. Il leur a été répondu que, pour l'exercice des promotions au titre de l'année 1991, la direction avait décidé qu'une promotion hors carrière ne serait pas accordée aux membres du personnel qui sont au bénéfice d'une retraite anticipée.

Dans des lettres adressées au Directeur général - le 12 août 1991 par M. de Donato, M. Dubail et M. Guillet, et le 30 septembre 1991 par M. Andersson -, les requérants ont estimé que les règles applicables en matière de promotions hors carrière n'ont pas été respectées car la raison avancée par l'administration pour leur refuser une telle promotion, à savoir le fait qu'ils bénéficiaient d'une retraite anticipée, ne figurait pas parmi les critères annoncés pour de telles promotions. Ils ont demandé que leurs cas soient réexaminés et, au cas où cela n'était pas possible, de considérer leurs lettres comme introductives de recours internes.

Le 7 octobre 1991, le chef de l'administration leur a répondu que la direction du CERN avait décidé de ne plus accorder de promotion hors carrière aux membres du personnel au bénéfice d'une retraite anticipée et que, par conséquent, leurs demandes étaient rejetées. De surcroît, puisque les règles en vigueur excluent tout recours contre le refus de promotion hors carrière, leurs cas ne pouvaient pas être soumis à la Commission paritaire consultative des recours en matière de classification et d'avancement. Dans une lettre commune en date du 17 octobre, les requérants ont signalé au Directeur général qu'ils avaient introduit un recours non pas en "matière de classification des emplois et de non-promotion", mais en "matière administrative" pour vice de procédure. Ils ont également demandé une nouvelle décision et, dans l'éventualité d'un nouveau refus de promotion, que les motifs de ce refus leur soient communiqués. Dans des lettres datées du 20 novembre 1991, le Directeur général, tout en reconnaissant qu'il n'existait aucune disposition interdisant aux bénéficiaires d'une retraite anticipée de recevoir une promotion hors carrière, a indiqué aux requérants qu'une telle promotion ne pouvait être accordée que pour "des raisons de

mérite exceptionnel". Or, si les services des intéressés "ont été bons, parfois très bons, ... aucun élément [de leurs dossiers] ne permet de dire qu'ils aient été exceptionnels" et, dans ce conditions, les décisions leur refusant une promotion hors carrière étaient maintenues. Ces lettres constituent les décisions entreprises.

B. Les requérants avancent trois moyens.

Ils soutiennent, en premier lieu, que le Directeur général a commis une erreur de procédure en ne réunissant pas la Commission paritaire consultative des recours avant de statuer sur leurs "recours".

En deuxième lieu, le Directeur général a commis une erreur de droit. C'est à tort qu'il a refusé systématiquement de promouvoir en 1991 les membres du personnel au bénéfice de retraites anticipés.

Le détournement de pouvoir est patent dans ses lettres du 20 novembre 1991 : ne pouvant contester que sa décision a été prise en violation des règles établies, le Directeur général invoque son pouvoir d'appréciation. En outre, la réponse identique, et d'ailleurs ambiguë, qu'il a donnée à des situations différentes n'est pas crédible : non conforme aux dossiers personnels des intéressés, elle ne peut résulter que d'une volonté de persévérer dans la décision initiale, quitte à en changer la motivation.

Enfin, le CERN n'a pas tenu compte des avis exprimés par les supérieurs hiérarchiques des requérants, tendant à ce que leurs soient accordées des promotions hors carrière.

Le CERN leur a causé des torts aussi bien matériels que moraux, et ils demandent au Tribunal d'annuler les décisions contestées, d'ordonner la reprise de la procédure de promotion et de leur accorder une indemnité pour le préjudice subi ainsi que leurs dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste l'ensemble des moyens des requérants.

Aucune erreur de procédure n'a été commise. Dans leurs lettres du 12 août et du 30 septembre 1991, les requérants n'ont pas introduit un recours, mais seulement annoncé leur intention de le faire au cas où le CERN ne donnerait pas une suite favorable à leur demande. D'ailleurs, dans ses réponses du 7 octobre, le chef de l'administration leur a indiqué que les recours contre les refus de promotion hors carrière étant expressément exclus par les règles du CERN, la Commission paritaire consultative des recours ne pouvait pas être saisie de leurs cas.

Il n'y a pas eu non plus d'erreur de droit. Les cas des requérants ont été réglés en stricte conformité avec les directives générales en vue de l'exercice des promotions pour 1991, et il n'y avait pas de raison de faire droit à leur demande de réexamen.

De même, il n'y a pas eu de détournement de pouvoir : dans ses lettres du 20 novembre 1991, le Directeur général a indiqué aux requérants qu'une promotion hors carrière n'aurait de toute façon pas été justifiée dans leurs cas, étant donné que leurs services n'avaient pas été "exceptionnels". Ce faisant, il n'a fait que fournir aux requérants une explication supplémentaire sans procéder à une nouvelle motivation ou modification quelconque des décisions initiales contenues dans les lettres du 7 octobre du chef de l'administration. Enfin, le Directeur général a pris en considération tous les éléments qui se trouvent dans les dossiers personnels des requérants.

L'argument des requérants selon lequel il n'a pas été tenu compte des avis de leurs supérieurs hiérarchiques n'est pas pertinent, car lesdits avis ne lient pas le CERN.

Enfin, aucun préjudice donnant matière à action n'a été causé aux requérants.

D. Les requérants répliquent que les décisions contestées sont entachées d'une double erreur de droit : d'une part, en excluant de l'exercice des promotions 1991 les membres du personnel au bénéfice d'une retraite anticipée, le Directeur général a ajouté une condition non prévue par le bulletin hebdomadaire No 10/91; d'autre part, en refusant aux requérants l'accès à l'organe interne de recours, il a violé la procédure en vigueur.

Le Directeur général a commis un détournement de pouvoir en substituant à une motivation qu'il a reconnue illégale une autre, prise en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Les requérants s'étonnent du peu de considération que manifeste l'Organisation envers les avis dûment motivés de leurs supérieurs hiérarchiques. Lesdits avis s'analysent en de véritables promesses de promotion que le CERN n'a

pas respectées, manquant ainsi gravement à la bonne foi.

E. Dans sa duplique, la défenderesse nie avoir reconnu que les décisions contestées sont viciées : elles ne sont entachées ni d'erreur de droit ni de détournement de pouvoir. Les avis des supérieurs hiérarchiques ne sont pris en considération que dans le cadre des règles applicables; or dans le cas d'espèce, ce cadre est délimité par l'exclusion de promotion hors carrière en cas de retraite anticipée. Le CERN n'ayant fait aucune promesse aux requérants, le grief de manquement à la bonne foi n'est pas fondé.

CONSIDERE :

1. Les requérants attaquent les décisions contenues dans des lettres du 20 novembre 1991 par lesquelles le Directeur général du CERN a rejeté leurs demandes tendant à ce que soient reconsidérées les décisions leur refusant une promotion dite "hors carrière". Fondées sur les mêmes moyens et posant les mêmes questions de droit, les requêtes peuvent être jointes pour faire l'objet d'un jugement commun.

2. Les données du litige sont les suivantes : les directives générales applicables à l'avancement et aux promotions du personnel du CERN pour l'exercice 1990-91 ont été publiées au bulletin de l'Organisation du 4 mars 1991. Elles distinguent trois catégories de promotions : les promotions normales, les promotions comportant l'octroi de doubles échelons, les promotions hors carrière. Les promotions dites "hors carrière", qui devaient être au nombre de soixante pour l'exercice considéré, permettent d'octroyer un avancement non prévu par les dispositions statutaires normalement applicables aux agents qui ont atteint le dernier échelon de leur grade et dont les mérites ont été reconnus comme exceptionnels.

Selon le paragraphe pertinent de ces directives, la distribution par division de ces promotions hors carrière "s'effectue en fonction du nombre de personnes remplissant les conditions suivantes : les intéressés doivent être âgés d'au moins 50 ans pour les catégories 3 et 5b, 45 ans pour les catégories 4 et 5c, et avoir déjà atteint le dernier échelon de leur grade de poste".

Les requérants remplissent ces conditions relatives à l'âge et à la carrière, mais ils ont par ailleurs tous demandé et obtenu dans le courant de l'année 1991 le bénéfice d'une retraite anticipée de l'Organisation. Aucun d'entre eux n'a obtenu de promotion hors carrière et, lorsqu'ils se sont enquis des raisons de ces refus, il leur fut répondu que ces promotions étaient octroyées entièrement à la discrétion du Directeur général et "qu'en règle générale, l'avancement exceptionnel que constitue une promotion à un grade 'hors carrière', ne serait pas accordé aux membres du personnel qui sont au bénéfice d'un départ négocié" de l'Organisation.

Mécontents des réponses qui leur ont été faites, et qui ont été confirmées par des lettres du chef de l'administration du CERN en date du 7 octobre 1991, les requérants ont saisi le Directeur général d'une lettre commune datée du 17 octobre, à laquelle il a été répondu, à la suite d'une tentative de médiation qui échoua, par des lettres du 20 novembre 1991 qui constituent les décisions attaquées. Selon le Directeur général, signataire de ces lettres, il n'existait certes aucune disposition interdisant aux bénéficiaires d'une retraite anticipée de recevoir une promotion hors carrière, mais une telle promotion ne pouvait être conférée que pour "des raisons de mérite exceptionnel". Or, précise le Directeur général dans des termes identiques à l'adresse de chacun des intéressés, "vos services au CERN ont été bons, parfois très bons, mais aucun élément de votre dossier ne permet de dire qu'ils aient été exceptionnels".

3. Parmi les nombreux moyens soulevés par les requérants, le Tribunal n'examinera que celui qui repose sur l'erreur de droit commise par l'Organisation défenderesse et qui, étant fondé, est à lui seul suffisant pour entraîner l'annulation de la décision contestée.

Les requérants soutiennent en effet que les autorités du CERN ont pris une première décision fondée sur une raison de principe illégale suivant laquelle les membres du personnel bénéficiant d'une retraite anticipée ne pouvaient prétendre à une promotion hors carrière, et qu'ensuite le Directeur général a confirmé cette décision en invoquant cette fois son pouvoir d'appréciation, substituant ainsi une motivation à une autre.

La défenderesse estime au contraire qu'en excluant certaines personnes du bénéfice de promotions hors carrière, elle n'a fait qu'exercer la compétence et le pouvoir d'appréciation qui lui reviennent en matière de gestion du personnel. Elle affirme que le Directeur général, loin de revenir sur les décisions initialement prises, a simplement fourni aux requérants une explication supplémentaire en leur précisant qu'une promotion hors carrière n'aurait de toute façon

pas été justifiée dans leurs cas, dès lors que leurs services au CERN n'avaient pas été exceptionnels.

4. Le Tribunal ne peut suivre l'Organisation défenderesse sur ce terrain. Il rappelle que, si l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation pour accorder ou refuser des promotions aux agents qui remplissent les conditions prévues par les textes, elle doit exercer la compétence qui est la sienne, sous le contrôle du juge éventuellement saisi, dans un cadre légal : les décisions qu'elle prend doivent reposer sur des faits matériellement exacts et ne doivent être entachées ni d'erreur de droit, ni de détournement de pouvoir. Pour que le contrôle de la conformité des décisions prises aux règles de droit applicables puisse être exercé, il importe que ces règles soient connues de tous et que l'autorité exerçant son pouvoir d'appréciation n'ajoute pas aux règles ayant fait l'objet d'une publication régulière des règles confidentielles, qui restreindrait la portée des dispositions applicables, et par lesquelles elle entendrait se lier. D'autre part, l'administration qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire doit, avant de prendre ses décisions, comparer les mérites de tous les agents remplissant les conditions prévues par les textes applicables et c'est alors, mais alors seulement, qu'elle peut exercer son pouvoir de choix, sous réserve que les appréciations auxquelles elle procède ne soient pas entachées d'erreur manifeste.

5. En l'espèce, il est permis d'hésiter sur le fondement réel des décisions prises par le CERN. L'Organisation elle-même a varié dans sa présentation des raisons qui l'ont conduite à écarter les requérants des promotions hors carrière. A la suite d'une réunion du "Comité de management" du 13 juin 1991, il a été décidé de ne pas donner de promotion hors carrière aux agents bénéficiaires d'une retraite anticipée. Le chef de la Division du personnel, puis le chef de l'administration confirment dans plusieurs correspondances qu'il s'agit là d'une décision de la direction. Mais le Directeur général admet, par les décisions attaquées du 20 novembre 1991, qu'il n'existe "aucune disposition interdisant aux bénéficiaires d'un départ anticipé de recevoir une promotion hors carrière", mais maintient les décisions de ne pas promouvoir les intéressés car leurs services n'ont pas été exceptionnels. Contrairement à ce qu'affirme l'Organisation défenderesse, ces décisions n'apportent pas une "explication complémentaire" aux requérants, mais leur indiquent très clairement que leurs mérites n'ont pas été jugés exceptionnels et que "dans ces conditions" la décision de ne pas leur accorder une promotion hors carrière est confirmée. Devant le Tribunal, le CERN revient à la motivation initiale : il a bien été décidé que, compte tenu de la finalité des promotions, tous les bénéficiaires d'une retraite anticipée ne pouvaient plus être considérés, à la fin de leur carrière, pour une promotion "hors carrière".

Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, le Tribunal est convaincu que c'est à la suite de l'application de cette "règle générale", inconnue de ceux à qui elle devait s'appliquer, que les décisions litigieuses ont été prises. De ce fait, l'Organisation défenderesse a commis une double erreur de droit. D'une part, elle a appliqué au cas des requérants des règles qui n'avaient fait l'objet d'aucune publication et par lesquelles elle s'est estimée liée. D'autre part, elle a tenté de justifier par la suite sa position en prétendant avoir écarté les propositions de promotion des intéressés pour des raisons tenant aux mérites de ces derniers, alors qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier que leur manière de servir aurait fait l'objet des appréciations circonstanciées et comparatives auxquelles ont droit les fonctionnaires internationaux.

Dès lors, le Tribunal doit prononcer l'annulation des décisions contestées, ainsi que le renvoi des requérants devant l'Organisation défenderesse pour que leurs droits à promotion soient examinés à la suite d'une procédure régulière.

6. Les requérants demandent que leur soit accordée une indemnité en réparation du préjudice subi, mais ils ne justifient d'aucun dommage précis. S'ils bénéficient par la suite de la promotion qu'ils souhaitent obtenir, leur préjudice sera réparé du fait de leur avancement et des conséquences pécuniaires qui en résulteront. Au cas où cette promotion leur serait refusée, ils n'auraient subi aucun préjudice, à moins que cette nouvelle décision soit elle aussi jugée irrégulière. Mais en l'état actuel des choses, un tel préjudice n'est qu'éventuel et ne peut donc ouvrir droit à réparation.

7. Les requérants demandent le remboursement de leurs dépens. Le Tribunal accorde à ce titre à chacun d'entre eux une somme de 1.000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions du 20 novembre 1991 du Directeur général sont annulées.

2. Les requérants sont renvoyés devant le CERN pour qu'il soit statué régulièrement sur leurs droits à promotion hors carrière.

3. Le surplus des conclusions de requêtes est rejeté.

4. Le CERN payera à chacun des requérants une somme de 1.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, 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 10 février 1993.

William Douglas
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner