

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME SESSION

**Affaires Boland (No 9), Hardy (No 3),
Heller (No 3), Olivier (No 3),
Rue (No 3) et Watson (No 5)**

Jugement No 1615

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la neuvième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Pierre Boland le 14 novembre 1995 et régularisée le 20 novembre 1995, la réponse d'Eurocontrol en date du 1^{er} mars 1996, la réplique du requérant du 19 juin et la duplique de l'Organisation du 27 septembre 1996;

Vu les troisièmes requêtes formées par M. Joachim Heller, M. Lucien Olivier et M. Jean-Paul Rue, et la cinquième dirigée par M. Jeremy Watson le 24 janvier 1996 contre la même Organisation, et régularisées le 1^{er} avril, la réponse commune d'Eurocontrol du

12 juillet, la réplique des requérants du 23 août et la duplique de l'Organisation du 18 octobre 1996;

Vu la troisième requête dirigée contre la même Organisation, formée par M. Jean-Lucien Hardy le 26 janvier 1996 et régularisée le 8 février, la réponse d'Eurocontrol du 15 mai, la réplique du requérant du 5 juillet et la duplique de l'Organisation du 11 octobre 1996;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 4, du Statut du Tribunal, et les articles 11 et 16 de son Règlement;

Après avoir examiné les dossiers et rejeté les demandes de débat oral formulées par M. Boland, M. Heller, M. Olivier, M. Rue et M. Watson;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les requérants sont entrés au service de l'Agence Eurocontrol à des dates diverses entre 1965 et 1991 au titre d'engagements de durée indéterminée. Au moment des faits pertinents au présent litige, ils étaient affectés à l'Institut de la navigation aérienne à Luxembourg.

En mars 1994, le Comité de gestion de l'Agence a décidé d'un changement du rôle de l'Institut, rendant nécessaire une réorganisation de ses services. Le 31 janvier 1995, la direction du personnel a publié un document décrivant les différentes phases de la procédure de redéploiement du personnel qui devait être mise en œuvre. Ces phases étaient au nombre de quatre : 1) une phase préliminaire, consistant en particulier à identifier les emplois rattachés à la nouvelle structure administrative et ceux pour lesquels existait un personnel surnuméraire, et à établir la description des postes vacants; 2) la procédure d'évaluation des agents surnuméraires; 3) la mise en œuvre des décisions de redéploiement à l'intérieur de l'Institut; et, le cas échéant, 4) le redéploiement à l'extérieur de l'Institut au sein d'autres directions de l'Agence. Le document faisait référence à l'article 7 du Statut administratif du personnel, relatif à l'affectation par voie de nomination ou de mutation, et à l'article 8 du Règlement No 2 organisant la procédure de concours, lequel prévoit que, lorsque les nécessités du service l'exigent, le Directeur général peut, en application de l'article 7 du Statut, affecter un fonctionnaire à un emploi correspondant à son grade sans ouvrir de concours.

Lors d'une réunion du 24 mars 1995, le directeur de l'Institut a annoncé au personnel la procédure de redéploiement et les résultats de la première phase. Par lettres du 28 mars, il a informé les requérants que leurs emplois n'étaient pas retenus dans la nouvelle structure et qu'ils auraient chacun un entretien avec une équipe d'évaluation. Par note du 31 mars, le directeur a publié une liste des postes devenus vacants à la suite de la restructuration de l'Institut.

Par décision du 5 avril, le Directeur général a entériné la nouvelle organisation de l'Institut. L'équipe d'évaluation a fait son travail du 5 avril au 2 mai. Par avis de mutation du 6 juin, signé par le directeur du personnel, le Directeur général a décidé d'affecter les requérants au bureau du directeur de l'Institut à compter du 1^{er} juillet dans l'attente de décisions concernant leurs attributions futures au sein de l'Agence. Par décision du 6 juin également, le Directeur général a modifié le grade de certains des postes retenus dans la nouvelle structure de l'Institut. Par lettres du 14 juin, le directeur du personnel a informé les requérants des modalités de leur redéploiement en dehors de Luxembourg.

Le 28 juin, les requérants ont introduit des réclamations au sens de l'article 92(2) du Statut auprès du Directeur général à l'encontre : 1) des décisions du 6 juin 1995 concernant leur affectation au bureau du directeur de l'Institut; 2) de celles de ne pas les retenir dans la nouvelle structure; et 3) de celles consistant à «vouloir» les affecter en dehors de l'Institut. La Commission paritaire des litiges, organe créé en vertu de la note de service 6/95 du 1^{er} mars 1995, a été saisie des réclamations et les a examinées conjointement. Dans son avis du 25 août, elle a estimé que la troisième conclusion était irrecevable faute de décision faisant grief. Pour le reste, elle a considéré, à la majorité, que les réclamations devaient être admises car l'Organisation n'avait pu légalement fonder la procédure de redéploiement entièrement sur l'article 7 du Statut et sur l'article 8 du Règlement No 2, mais aurait dû également recourir aux dispositions de l'article 30 du Statut pour pourvoir les postes vacants.

Par lettres du 11 octobre et du 7 novembre, le directeur des ressources humaines a annoncé à M. Boland et à M. Hardy qu'ils

étaient mutés à compter du 1^{er} janvier 1996 au Centre expérimental d'Eurocontrol à Brétigny-sur-Orge, en France. Par avis de mutation du 17 novembre, le directeur a informé M. Hardy que son transfert prenait effet au 1^{er} février 1996. A des dates indéterminées, M. Heller, M. Olivier et M. Rue ont été informés de leur mutation au siège de l'Agence à Bruxelles.

Par lettres du 27 octobre 1995, qui constituent les décisions entreprises, le directeur avait fait savoir aux requérants qu'il avait décidé, au nom du Directeur général, de ne pas suivre l'avis de la Commission paritaire.

B. Les requérants soutiennent que la procédure de redéploiement dont ils ont fait l'objet est illégale. A la différence des mesures de réorganisation de l'Institut intervenues le 1^{er} janvier 1993 et qui ont donné lieu au jugement 1358 (affaire Cassaignau No 3), ce nouveau redéploiement a entraîné et la suppression et la création d'emplois. Le Directeur général avait dès lors l'obligation, en application de l'article 30 du Statut, d'annoncer tous les emplois vacants ou nouveaux, d'organiser des concours et de charger des jurys d'examiner les candidatures. Or l'équipe d'évaluation ne saurait en aucun cas être assimilée à un tel jury. De surcroît, certains emplois ont été pourvus d'office, en l'absence de toute procédure d'évaluation, ce qui entraîne une inégalité de traitement parmi les fonctionnaires dont les emplois ont disparu dans la nouvelle structure. M. Hardy prétend avoir été victime à plusieurs autres titres d'un traitement discriminatoire.

Les requérants soutiennent que la constitution d'un jury de concours, conformément à l'article 30 du Statut, est une exigence qui ne peut être contournée par la référence au seul article 7. Par ailleurs, l'article 8 du Règlement No 2 est illégal car il contrevient au Statut en permettant au Directeur général, sans ouvrir de concours, d'affecter un fonctionnaire à un emploi correspondant à son grade.

M. Boland et M. Hardy font en outre valoir que la décision du 6 juin 1995 enfreint l'article 7, dans la mesure où ils n'ont été affectés à aucun emploi précis au bureau du directeur. Aucune disposition du Statut n'autorise le Directeur général à décider de l'affectation provisoire d'un fonctionnaire.

Les requérants invoquent également des violations de leur confiance légitime et de la bonne gestion. La procédure de redéploiement, non prévue par le Statut, a été menée dans la précipitation et sans transparence; il n'existe en effet aucune version officielle du document du 31 janvier 1995. Le Directeur général n'a pas non plus tenu compte des droits individuels des requérants.

Enfin, ils affirment que le Directeur général a commis un détournement de procédure en modifiant le niveau des emplois vacants et la nature des qualifications requises dans le but soit de nommer un candidat choisi à l'avance soit d'éliminer un fonctionnaire qu'il entendait redéployer en dehors de l'Institut.

Ils demandent au Tribunal d'annuler les décisions du 27 octobre 1995 confirmant celles du 6 juin 1995, toutes les nominations d'autres fonctionnaires aux emplois déclarés vacants auxquels ils auraient pu être nommés eux-mêmes et les décisions du 14 juin 1995 de mettre en œuvre à leur égard la quatrième phase de la procédure de redéploiement. Ils réclament le remboursement de leurs dépens.

C. Dans ses réponses, l'Organisation plaide l'irrecevabilité des requêtes. Premièrement, les décisions du 6 juin 1995 de réaffecter les requérants avec leur emploi ne portent pas atteinte à leur position statutaire et ne leur font donc pas grief, d'autant moins qu'ils restaient, à ce stade, affectés à Luxembourg. Deuxièmement, les conclusions tendant à l'annulation de prétendues décisions de ne pas les affecter à l'un des emplois vacants et de nommer d'autres fonctionnaires à ces emplois sont irrecevables car dirigées contre aucun acte précis. Troisièmement, les lettres du 14 juin 1995 ne contiennent qu'une déclaration d'intention d'affecter les requérants en dehors de Luxembourg à l'issue de la quatrième phase de la procédure de redéploiement; elles ne constituent donc pas des décisions susceptibles de recours.

Sur le fond et à titre subsidiaire, la défenderesse soutient que, à l'instar de la réorganisation de l'Institut intervenue en 1993, la procédure de redéploiement mise en œuvre en 1995 a consisté, dans un premier temps, à affecter chaque agent avec son emploi à une fonction dans la nouvelle structure. Ainsi, les requérants ont

été transférés à grade égal, chacun avec son poste budgétaire, au bureau du directeur de l'Institut. Malgré les termes utilisés dans certains documents sur le redéploiement, il ne s'agissait pas alors de pourvoir des emplois vacants. Il est erroné d'invoquer la violation des articles 7 et 30 en l'espèce. La procédure de redéploiement est une mesure de réorganisation interne prise par l'Organisation dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et n'avait pas à être prévue au Statut du personnel. Le Directeur général était fondé à affecter les requérants provisoirement au bureau du directeur.

L'Organisation affirme que le Directeur général a pris en considération les droits et intérêts individuels des requérants. Leur affectation à Luxembourg au moment du recrutement — ou plus tard — ne leur conférait pas le droit d'y rester en service pour toute la durée de leur carrière à l'Agence.

Elle soutient qu'un détournement de procédure ne se présume pas et que les requérants ne démontrent pas que les modifications des grades ou des fonctions leur auraient porté préjudice.

D. Dans leurs répliques, les requérants contestent que leurs requêtes soient irrecevables pour défaut d'intérêt à agir. Ils se sont vus privés de leurs responsabilités pour être affectés provisoirement au bureau du directeur sans description de fonctions, ce qui leur a causé un préjudice moral et professionnel grave. En outre, ils n'ont pas eu le bénéfice des dispositions de l'article 93(4) du Statut administratif stipulant qu'un fonctionnaire peut introduire devant le Tribunal une «requête» visant à obtenir la suspension de la décision attaquée, leur demande d'une telle mesure ayant échoué parce que non prévue par le Statut du Tribunal. L'article 93(4) est «indéniablement de nature à induire les fonctionnaires en erreur» quant à leurs droits effectifs en matière de recours.

Développant leur argumentation sur le fond, ils contestent que la réorganisation de l'Institut ne soit qu'une simple mesure de réforme interne. En effet, des emplois ont été créés et des avis de concours concernant de nombreux nouveaux postes vacants à Luxembourg ont été publiés. Le véritable objectif du redéploiement était donc de se débarrasser de certains fonctionnaires pour libérer des postes et procéder à des recrutements.

Ils demandent réparation du préjudice moral subi.

E. Dans ses mémoires en duplique, l'Organisation maintient que les requêtes sont irrecevables. Les requérants n'ont subi aucun préjudice moral du fait de leur affectation au bureau du directeur. Par ailleurs, il n'y a pas contradiction entre l'article 93 du Statut administratif et les dispositions du Statut du Tribunal. Dans ses dupliques relatives aux requêtes de M. Boland et M. Hardy, la défenderesse précise que, si l'article VII, paragraphe 4, du Statut du Tribunal dispose que l'introduction d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée, cela n'interdit pas au juge, par dérogation à la règle et dans des cas exceptionnels, de statuer sur une demande de suspension. En tout état de cause, l'article 93(5) du Statut administratif est clair lorsqu'il prévoit que les recours «sont instruits et jugés dans les conditions prévues par les règles de procédure du Tribunal». En outre, seules les décisions de muter les requérants hors de Luxembourg, qui ne sont pas en jeu dans la présente affaire, étaient susceptibles de faire l'objet de mesures de suspension. Les requérants ne sauraient faire état d'un préjudice moral à ce titre.

Elle réitère ses arguments sur le fond.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants, fonctionnaires de l'Agence Eurocontrol en service à son Institut de la navigation aérienne à Luxembourg au moment des faits, contestent les décisions prises au nom du Directeur général d'Eurocontrol en date du 27 octobre 1995 confirmant les décisions suivantes :

- a) les décisions du 6 juin 1995 de les affecter provisoirement au bureau du directeur de l'Institut;
- b) les décisions de ne pas les avoir retenus à des emplois déclarés vacants dans le cadre de la réorganisation de l'Institut;
- c) toutes les décisions de nomination de fonctionnaires aux emplois déclarés vacants;
- d) les décisions du 14 juin 1995 de leur appliquer la quatrième phase de la procédure de redéploiement.

2. Les faits qui sont à l'origine du présent litige sont les suivants. A la suite d'une série de restructurations successives, dont la dernière datait de janvier 1993, qui se sont révélées inadéquates, et d'un rapport établi par un consultant externe, le Comité de gestion de l'Agence a approuvé, début mars 1994, un changement du rôle et l'adaptation conséquente de la structure de l'Institut. Le 31 janvier 1995, la direction du personnel a informé les fonctionnaires de l'Institut des nouvelles orientations de celui-ci, qui devaient entraîner une procédure de redéploiement en quatre phases : 1) une phase, préliminaire, de préparation; 2) une procédure d'évaluation; 3) la mise en œuvre des décisions de redéploiement à l'intérieur de l'Institut; et, le cas échéant, 4) le redéploiement à l'extérieur de l'Institut dans d'autres directions de l'Agence. Lors d'une réunion du 24 mars 1995, le directeur de l'Institut a informé le personnel de la mise en place de cette procédure. Le 28 mars, les requérants ont reçu notification de décisions les déchargeant de leurs responsabilités et annonçant qu'ils

auraient des entretiens en vue de l'attribution de nouvelles fonctions. Par note du 31 mars, le directeur de l'Institut a publié la liste des postes vacants, dont les descriptions étaient en même temps mises à disposition, et annoncé la fin de la première phase et le début de la deuxième, comportant les entretiens avec le personnel. Les requérants ont par la suite été informés le 2 mai 1995 qu'aucun poste faisant partie de la nouvelle structure de l'Institut n'avait pu être identifié pour eux. Avant de prendre ses décisions définitives sur les propositions de redéploiement, le Directeur général a consulté, le 1^{er} juin 1995, le Comité du personnel. Le 6 juin, il a décidé de muter soixante-treize fonctionnaires, dont les requérants, qu'il a affectés provisoirement au bureau du directeur de l'Institut, chacun au grade qui était le sien. Par lettres du 14 juin, le directeur du personnel a informé les requérants que leur serait applicable la quatrième phase, à savoir le redéploiement à l'extérieur de l'Institut, et qu'à cet effet ils étaient invités à une réunion d'information le 22 juin.

3. Le 28 juin, les requérants ont introduit des réclamations contre les «décisions» des 6 et 14 juin, ainsi que les «décisions» du Directeur général de ne pas les retenir dans le cadre de la réorganisation de l'Institut. Saisie des réclamations, la Commission paritaire des litiges les a examinées conjointement et a rendu son avis le 25 août 1995. A la majorité de ses membres, elle a estimé que les réclamations étaient partiellement fondées. Par des décisions du 27 octobre, le directeur des ressources humaines a rejeté les réclamations au nom du Directeur général. C'est contre ces décisions que sont dirigées les requêtes.

4. Les présentes requêtes reposant sur les mêmes faits et soulevant des questions de droit identiques, il y a lieu de les joindre pour faire l'objet d'un seul jugement.

5. L'Agence excipe de l'irrecevabilité des requêtes en ce qu'elles seraient dirigées contre des décisions ne faisant pas grief. Elle soutient, en effet, que les décisions du 6 juin 1995 ont eu pour objet de réaffecter les requérants provisoirement, tout en leur conservant leurs emplois dans la nouvelle structure de l'Institut, au bureau du directeur, et qu'elles n'étaient donc pas de nature à

porter atteinte à leur statut, d'autant moins qu'ils restaient toujours affectés à Luxembourg. Quant aux lettres du 14 juin 1995, l'Agence fait valoir qu'elles ne constituent pas des décisions ayant un caractère définitif et actuel, mais comportent seulement d'une déclaration d'intention du Directeur général en vue du redéploiement des requérants en dehors de l'Institut. De plus, ces lettres n'ont pas été signées par le Directeur général, mais par le directeur du personnel.

6. La thèse de la défenderesse concernant les lettres du 14 juin 1995 est retenue. En la forme, ces lettres ne sont pas signées par le Directeur général et, au fond, elles ne font qu'informer les requérants de ce que, étant concernés par la quatrième phase de la procédure de redéploiement, ils seraient invités à une réunion en vue d'examiner la possibilité de les affecter au sein de l'Agence. Il ne s'agit donc pas, selon la définition du concept de décision que dégage la jurisprudence, «d'un acte qui tranche une question dans un cas concret» (jugement 112), ou ayant «un effet sur les droits et obligations d'un agent» (jugement 1203, affaires Horsman et consorts). Toutefois, il demeure loisible aux requérants de s'attaquer à toute décision qui peut être prise de les affecter à d'autres directions que l'Institut.

7. C'est aussi à juste titre que la défenderesse oppose une fin de non-recevoir aux conclusions des requérants tendant à l'annulation des décisions du Directeur général du 6 juin 1995 de ne pas les avoir retenus à des emplois déclarés vacants dans le cadre de la réorganisation de l'Institut, ainsi que de toutes les décisions portant nomination de fonctionnaires aux emplois déclarés vacants, dans le cadre de la nouvelle structure, auxquels les requérants auraient pu être nommés. En effet, dans la mesure où leurs requêtes s'en prennent aux nominations d'autres fonctionnaires, elles sont irrecevables parce qu'elles mettent en cause de manière indéterminée des personnes étrangères à la présente procédure.

8. En outre, le refus de retenir les requérants pour des emplois déclarés vacants n'est que le corollaire des décisions du 6 juin 1995 de les réaffecter provisoirement au bureau du directeur de l'Institut. La légalité de ce refus est donc liée à celle de la

réaffectation. Or, comme indiqué ci-après, les décisions du 6 juin 1995 n'ont pas pu porter préjudice aux requérants et justifier de leur part une réclamation.

9. Le point de savoir si la réclamation des requérants vise un «acte faisant grief» dépend de la qualification juridique de la mesure litigieuse. Il importe de déterminer si une mesure de réorganisation comme celle de l'espèce a été entourée de toutes les formalités statutaires. C'est ce que contestent précisément les requérants en alléguant que la restructuration des services n'est pas prévue par le Statut administratif du personnel et n'a jamais été adoptée formellement par le Directeur général ni notifiée aux fonctionnaires. Ils ajoutent que cette mesure, mise en œuvre dans la précipitation, constitue un détournement de pouvoir et de procédure.

10. Le Tribunal rappelle, tout d'abord, qu'une restructuration des services relève du pouvoir d'appréciation de l'organisation : voir le jugement 526 (affaire Puel), aux considérants 3 et 4. Ensuite, la restructuration incriminée en l'espèce a été approuvée par le Comité de gestion, comme il est indiqué au considérant 2 ci-dessus, et expliquée par le directeur de l'Institut au personnel le 24 mars 1995. Enfin, il n'est nullement établi que l'application aux requérants de la procédure de redéploiement ait porté atteinte à leur statut.

11. Sur ce dernier point, la défenderesse soutient qu'en vertu des décisions du 6 juin 1995 de réaffecter provisoirement les requérants au bureau du directeur de l'Institut chacun d'entre eux a conservé à la fois son grade et son poste budgétaire. Les requérants ne contestent guère les affirmations de la défenderesse sur ce point et se bornent à mettre l'accent sur la création de nouveaux postes, et sur la nécessité de les pourvoir par la procédure statutaire. Or, par un mémorandum du 3 avril 1995, le directeur déclarait que les postes encore vacants après l'achèvement de la procédure de redéploiement feraient l'objet d'avis de vacance. Il apparaît donc que, si les requérants ont été redéployés en même temps que tous les autres fonctionnaires mutés le 6 juin 1995, il ne leur était nullement interdit ultérieurement de postuler à l'un des postes nouvellement créés qui feraient l'objet d'avis de vacance conformément à la procédure statutaire. Par ailleurs, rien au dossier ne permet de soutenir que la restructuration incriminée procède d'un détournement de procédure.

12. En somme, ayant été affectés à de nouvelles tâches dans le respect de leurs droits statutaires par les décisions du 6 juin 1995, les requérants n'ont aucun intérêt à contester ces dernières. D'où il suit que les requêtes sont irrecevables.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge,

lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 janvier 1997.

Michel Gentot

E. Razafindralambo

Egli

A.B. Gardner