

Affaire Boivin

Jugement No 1870

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Philip Gustaaf Louise Boivin le 13 juillet 1998, la réponse de l'Agence en date du 23 octobre, le mémoire en réplique du requérant du 26 novembre 1998 et la duplique d'Eurocontrol datée du 5 mars 1999;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, de nationalités belge et française, né en 1966, s'est porté candidat au poste de comptable-chef de comptes fournisseurs à la Direction des finances à Bruxelles, siège de l'Organisation. Sa candidature n'a pas été retenue à ce poste mais il fut nommé, à partir du 1^{er} septembre 1995, à un poste d'expert à l'Institut de la navigation aérienne à Luxembourg qui n'avait pas fait l'objet d'un avis de concours. M. Jean Guillaume Bodar, candidat interne également malheureux au poste de comptable-chef de comptes fournisseurs, contesta ladite nomination. Le 4 mars 1996, le directeur des ressources humaines transmit au requérant la décision du Directeur général d'annuler sa nomination avec effet au 31 août 1996.

Le 1^{er} mars 1996, l'Agence publia un avis de concours portant la référence LX-96-AA/022 destiné à pourvoir l'emploi de «Chef du Bureau Comptabilité et Personnel» au Luxembourg. Le requérant fit acte de candidature interne le 26 mars et acte de candidature externe le 23 avril. Ne sachant sous quel titre classer sa candidature, le jury de concours inclut le nom du requérant dans la liste d'aptitude aussi bien en tant que candidat interne qu'en tant que candidat externe. Plus tard, le service juridique estima qu'il devait être considéré comme candidat externe. Le requérant fut sélectionné et, par lettre d'engagement du 19 juillet 1996, le directeur des ressources humaines lui demanda de prendre ses fonctions le 1^{er} août, mais le requérant sollicita et obtint le report de son entrée en fonction au 1^{er} septembre 1996.

Etant donné la période déjà effectuée au service de l'Agence, le requérant fut dispensé de période de stage et c'est le 1^{er} septembre 1995 qui fut considéré comme la date d'entrée en service aux fins de l'ancienneté dans le grade et des droits à pension.

Dans l'intervalle, le requérant avait introduit, le 28 mars 1996, une réclamation contre l'annulation de sa nomination. Au vu des résultats du concours précité, aucune suite ne fut donnée à cette réclamation.

M. Bodar s'était également porté candidat au poste de «Chef du Bureau Comptabilité et Personnel». Ayant été informé par lettre du 31 mai 1996 du rejet de sa candidature, il déposa, le 4 septembre, une réclamation contre la nomination de M. Boivin. Le rejet implicite de cette réclamation fut annulé par le Tribunal de céans au motif que la Commission paritaire des litiges n'avait pas été consultée (voir le jugement 1768, affaire Bodar). Le Tribunal avait invité Eurocontrol, dans le cadre de sa réponse concernant cette affaire, à donner la possibilité à M. Boivin d'exprimer son point de vue. Ce dernier fit appel aux services d'un avocat qui transmit des observations étayées d'une analyse graphologique tendant à démontrer que M. Bodar avait falsifié des documents.

Le 2 septembre 1997, M. Boivin demanda à l'Agence de lui rembourser les frais encourus dans le cadre de l'affaire Bodar et de lui verser 100 000 écus à titre d'indemnité pour tort moral. Le Directeur général rejeta sa demande par lettre du 25 septembre contre laquelle le requérant introduisit une réclamation le 18 décembre 1997. La Commission paritaire des litiges entendit le requérant le 1^{er} avril 1998 et rendit son avis le 16 du même mois. Elle recommandait le rejet de la réclamation, mais suggérait au Directeur général de compenser, à titre entièrement gracieux, le stress auquel le requérant avait été soumis. Le 13 juillet 1998, le requérant introduisit la présente

requête contre la décision implicite de rejet de sa réclamation. Par lettre datée du 16 juillet 1998, le directeur des ressources humaines communiqua l'avis de la Commission au requérant. Il expliquait qu'une réponse définitive serait donnée à sa réclamation une fois que l'Organisation aurait reçu le texte du jugement 1768, prononcé en audience publique le 9 juillet 1998.

B. Le requérant reproche à l'Agence d'avoir violé ses obligations d'assistance, d'information et de respect de la dignité à son égard. Il l'accuse également de mesures vexatoires, de détournement de pouvoir, de traitement discriminatoire, de violation de ses droits statutaires et d'atteinte aux principes de confiance légitime et de bonne gestion. Invoquant la jurisprudence du Tribunal de céans, il soutient que l'Agence se devait de le tenir indemne du préjudice consécutif à l'annulation de sa première nomination.

Il prétend que M. Bodar agissait pour le compte d'un autre fonctionnaire d'Eurocontrol qui avait été muté et voulait retrouver un poste au Luxembourg. Il accuse l'Agence de collusion avec M. Bodar : le directeur des ressources humaines aurait tout essayé pour l'évincer au profit de ce troisième fonctionnaire afin de mettre un terme aux requêtes qui avaient été introduites à la suite de la restructuration de l'Institut en 1995. Les négligences de l'Agence dans sa défense dans le cadre de l'affaire Bodar et sa lenteur dans l'étude des dossiers l'auraient obligé à avoir recours à des avocats et à un expert graphologue. Il affirme qu'elle doit être tenue pour responsable du tort moral et matériel important subi par sa famille et de l'anxiété en résultant.

Le requérant demande l'audition de plusieurs fonctionnaires de l'Institut pour étayer ses allégations. Il réclame l'annulation de la décision attaquée; 183 224 francs luxembourgeois, assortis d'intérêts, au titre des frais engagés pour assurer «sa défense» dans le cadre de l'affaire Bodar; 100 000 écus pour tort moral; et 150 000 francs luxembourgeois de dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol admet que le requérant a été soumis à «un stress particulier» ces dernières années, mais nie avoir manqué à ses obligations. Elle souligne qu'il n'apporte aucune preuve de ses allégations -- dont certaines sont diffamatoires -- et échoue à démontrer un comportement fautif engageant la responsabilité de l'Agence.

Elle soutient qu'elle a informé le requérant de la décision de licenciement envisagée à son encontre et de la requête de M. Bodar et rappelle qu'elle a maintenu le requérant en service jusqu'à l'issue de la deuxième procédure de recrutement qui a été organisée avec célérité. Elle ajoute que le requérant recevait, pendant toute cette période, en sus de son traitement, des indemnités journalières compensant la précarité de son statut. Selon la défenderesse, le recours à des avocats et à un expert était un choix personnel du requérant dont il doit assumer le coût, et le tort moral et matériel qu'il dit avoir subi n'est pas imputable à l'Agence mais résulte de son attitude inappropriée face à la situation difficile à laquelle il était confronté.

D. Dans sa réplique, le requérant indique que, par décision en date du 11 novembre 1998, le directeur des ressources humaines, par délégation du Directeur général, a annulé sa seconde nomination sur la base d'une «faute de procédure». C'est, à ses yeux, une preuve supplémentaire que l'Agence a délibérément commis de telles fautes pour pouvoir le licencier. Il insiste sur l'audition de témoins pour prouver certains faits. Il fait observer que les indemnités journalières qu'il a reçues compensaient les frais engendrés par son statut précaire et non le préjudice subi. Enfin, il reproche à l'Organisation de ne pas avoir entrepris «une enquête disciplinaire» à l'encontre de M. Bodar alors qu'elle avait admis, dans sa duplique à la requête de celui-ci, qu'il s'était rendu coupable de faux en écriture.

E. Dans sa duplique, la défenderesse relève que la décision du 11 novembre 1998 n'est pas en cause dans la présente affaire et ne peut être prise en compte par le Tribunal. Elle affirme qu'elle était dans l'obligation d'annuler la première nomination du requérant, mais qu'elle l'a tenu indemne de tout préjudice. Elle soutient que le risque financier encouru par «la prolongation de la période d'incertitude ... quant à son avenir professionnel» a été amplement couvert par le maintien des indemnités journalières et que le requérant tente de tirer un profit financier des événements. Enfin, elle estime qu'il ne lui revient pas de juger de la véracité des accusations de faux en écriture sur lesquelles le Tribunal ne s'est pas prononcé.

CONSIDÈRE :

Rappel des principaux faits

1. L'actuel différend est lié aux faits examinés par le Tribunal dans son jugement 1768 (affaire Bodar), prononcé le 9 juillet 1998, auquel il sied de se référer. Il n'en représente toutefois pas la conséquence directe, le rejet implicite du recours de M. Boivin étant antérieur à la date du jugement et sa requête ayant de surcroît été rédigée sans qu'il ait alors connu le sort de celle de M. Bodar.

2. Le 20 mars 1995, Eurocontrol a mis au concours un poste de comptable-chef de comptes fournisseurs au siège à Bruxelles; M. Boivin figurait parmi les candidats, mais il ne fut pas retenu. Peu de temps après, un poste exigeant des compétences semblables fut également à repourvoir à l'Institut de la navigation aérienne à Luxembourg. Vu la réserve de candidats résultant de la mise au concours pour Bruxelles, Eurocontrol n'estima pas devoir publier également cet avis de concours. A la suite d'un nouvel examen des candidatures, le recrutement de M. Boivin fut recommandé. Par lettre du 6 septembre 1995, il fut nommé à ce poste au grade A7, échelon 1, pour une période de cinq ans avec effet au 1^{er} septembre 1995, sous réserve d'être titularisé après accomplissement d'une période probatoire de neuf mois. Le 30 novembre 1995, M. Bodar introduisit une réclamation contre cette nomination; il invoquait différents vices, notamment l'absence de publication de la mise au concours. Vu que les moyens invoqués lui paraissaient fondés, Eurocontrol prit la décision d'admettre la réclamation et d'annuler la nomination. M. Boivin en fut informé le 4 mars 1996 par une lettre du directeur des ressources humaines; les raisons lui en avaient été communiquées verbalement. Sans être titularisé, il demeura provisoirement au service d'Eurocontrol, sans préjudice en ce qui concernait sa rémunération; il conservait également la faculté de participer au concours pour ce même poste. M. Boivin attaqua ladite décision. Sa réclamation devint sans objet lorsqu'il fut nommé à nouveau.

3. En effet, dans le cadre de la nouvelle procédure destinée à repourvoir le poste, M. Boivin se porta candidat; il fut sélectionné puis nommé le 1^{er} septembre 1996. M. Bodar présenta une réclamation contre cette décision qui fut implicitement rejetée, à la suite de quoi il adressa une requête au Tribunal. M. Bodar fit valoir notamment que la Commission paritaire des litiges n'avait pas été saisie. Dans son jugement 1768, le Tribunal a retenu ce moyen et exigé que la procédure soit reprise au stade à partir duquel elle avait été viciée.

4. Durant la procédure devant le Tribunal, M. Boivin a consulté successivement deux avocats afin de se déterminer à l'intention du Tribunal, en sa qualité de tiers intéressé.

Le 2 septembre 1997, M. Boivin, se fondant sur l'article 92, paragraphe 1, du Statut administratif, demanda à Eurocontrol : 1) une indemnité pour ses frais de procédure devant le Tribunal, soit 78 000 et 16 595 francs luxembourgeois respectivement pour frais d'avocat et d'expertise, et 2) une indemnité pour tort moral de 100 000 écus, au motif qu'il aurait appris après coup que la première annulation de sa nomination avait été décidée «sur l'incitation de deux fonctionnaires Eurocontrol». La demande fut rejetée par le Directeur général le 25 septembre. Le requérant introduisit une réclamation contre cette décision le 18 décembre 1997, réclamation présentant les mêmes conclusions, à cette différence près que les frais d'avocat s'élevaient alors à 83 000 francs luxembourgeois. La Commission paritaire des litiges a entendu le requérant le 1^{er} avril 1998 et a rendu son avis le 16 du même mois. Elle a admis qu'il y avait eu un vice de forme imputable à Eurocontrol lors de la première nomination, que la réaction rapide de l'Agence avait été appropriée et que le requérant avait dû supporter une période pénible mais qui n'avait pas été de longue durée. Rien ne permettait d'établir que l'Agence avait voulu compromettre la seconde nomination et elle semblait avoir défendu normalement sa décision et les intérêts de M. Boivin. Compte tenu de ce qui s'était passé précédemment, il était cependant compréhensible que M. Boivin ait entendu recourir aux services d'un avocat. Cette nouvelle procédure ayant été pénible pour le requérant, la Commission, tout en recommandant le rejet de la réclamation, a conseillé une compensation du stress dû à une situation qui durait, de manière non continue, depuis fin janvier 1996 -- moment où il avait eu connaissance de la première réclamation -- jusqu'à la mi-juillet 1996 -- moment où sa seconde nomination avait été annoncée -- et de début juin 1997 -- date de communication de la requête introduite par M. Bodar -- jusqu'au prononcé du jugement en juillet 1998. Le 16 juillet 1998, le Directeur général fit savoir qu'il prendrait sa décision après avoir reçu une copie du jugement du Tribunal.

A ce moment-là, la présente requête avait déjà été soumise au Tribunal. M. Boivin y attaquait la décision implicite de rejet, en reprenant les mêmes conclusions; il ajoutait qu'il avait présenté une seconde requête sur la «compensation des autres préjudices» et invitait le Tribunal à se prononcer sur l'opportunité d'une jonction de ces deux procédures.

5. L'Agence a conclu au rejet de la présente requête. Elle ne s'est pas prononcée sur la question de la jonction. Conformément à la jurisprudence, elle aurait pris les mesures nécessaires pour mettre le requérant à l'abri de tout

dommage. Dans sa duplique, elle cite sa lettre du 16 juillet 1998 par laquelle elle informait le requérant qu'elle avait «jugé préférable d'attendre le jugement du TAOIT du 9 juillet 1998 pour répondre à [sa] réclamation de manière globale et définitive».

Sur la recevabilité et l'objet de la requête

6. La contestation a été présentée au Tribunal d'une manière insolite, ne lui permettant pas de statuer globalement sur toutes les conséquences du litige entre parties, comme cela serait souhaitable, dans leur intérêt commun. En effet, la réparation du dommage matériel n'a été demandée que pour certains postes (frais d'avocat et d'expertise), le requérant présentant une réclamation distincte pour des frais supplémentaires (celle-ci fait l'objet d'une seconde procédure et n'est pas encore en état d'être jugée); en outre la présente requête a été introduite alors que le requérant n'avait pas encore pris connaissance du jugement 1768. En revanche, la demande de réparation du tort moral n'est pas liée aux termes de ce jugement.

En se référant, dans la présente requête, au jugement 1768, les parties ont admis implicitement que le Tribunal puisse en tenir compte. Dans cette mesure, l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes a donc été respectée, ce qui permet au Tribunal de se fonder sur les conséquences actuellement connues de ce jugement pour le dommage matériel (frais d'avocat et d'expertise), de même que pour la réparation du tort moral.

En revanche, il n'y a pas eu d'accord comparable en ce qui concerne la seconde demande du requérant, relative aux dommages-intérêts, qui ne fait donc pas l'objet de la présente procédure. Il en est de même de la réparation d'un éventuel dommage futur.

Il sied encore de relever que l'Agence estime à juste titre que le requérant, à la suite du jugement 1768, n'est plus lié par la renonciation implicite à contester l'annulation de sa première nomination, dès lors que sa seconde nomination n'est pas définitive.

Sur la version du requérant quant aux causes du différend et la demande de témoins

7. Le requérant soupçonne que le différend ait pour origine une collusion entre M. Bodar et un autre fonctionnaire visant à permettre à ce dernier d'obtenir le poste qui lui a été confié.

Aucun indice sérieux ne vient étayer cette thèse, à tout le moins en ce qui concerne la participation de l'Agence à une telle machination. Au contraire, celle-ci a manifesté à plusieurs reprises sa volonté de nommer M. Boivin; les vices de forme qu'elle a commis sont de toute évidence la conséquence de négligences, l'Agence n'ayant aucun intérêt à créer un motif d'annulation. L'autre fonctionnaire, pour sa part, a fait l'objet d'une mutation à Brétigny-sur-Orge, dans le cadre de la restructuration de l'Institut de Luxembourg, parce que l'Agence ne disposait à Luxembourg d'aucun poste correspondant à son profil (voir à ce sujet les jugements 1615, affaires Boland No 9 et consorts; 1685, affaire Boland No 10; 1686, affaire Molloy No 4; et 1757, affaire Hardy No 4). Dans l'affaire Bodar examinée par le Tribunal, l'Agence s'est aussi opposée à la requête de ce dernier.

Il n'y a dès lors pas lieu d'ordonner une instruction à ce sujet. Au surplus, les pièces versées au dossier étant suffisantes, l'audition de témoins est superflue.

Sur le fond

8. Le litige a pour seul objet de déterminer, à la suite de vices de forme imputables à l'Agence, les conséquences, pour le fonctionnaire nommé, des deux décisions illégales relatives à sa nomination.

Selon la jurisprudence, l'annulation de la nomination d'un fonctionnaire, à la suite de l'action d'un autre agent, entraîne en principe l'obligation pour l'organisation de tenir indemne le fonctionnaire du préjudice que peut lui causer l'annulation d'une décision qu'il a acceptée de bonne foi (voir le jugement 1359, affaire Cassaignau No 4).

9. En l'occurrence, l'Agence a prévenu tout manque à gagner du requérant en lui allouant un traitement équivalant à celui qu'il aurait perçu en qualité de fonctionnaire titularisé; à cet égard, il n'a pas subi de dommage matériel.

Les frais d'avocat et d'expertise ont été engagés par le requérant en tant que mesure préventive dans le cadre de sa défense dans la procédure en annulation de sa seconde nomination. Toutefois, la couverture de ces frais ne peut être demandée que si le fonctionnaire avait de bonnes raisons de les croire nécessaires à une bonne défense de ses

intérêts. S'agissant des frais d'avocat, tel est en principe le cas en l'occurrence car, après l'annulation de sa première nomination et les nouveaux motifs invoqués par M. Bodar, le requérant pouvait avoir des raisons sérieuses de redouter une nouvelle annulation, en dépit des motifs que l'Agence pourrait faire valoir devant le Tribunal; en revanche, le requérant n'a nullement justifié la nécessité de changer d'avocat. Le requérant demande le remboursement des frais qu'il a engagés en consultant un expert graphologue dans le but de démontrer que la lettre du 31 mai 1996 n'avait pas été reçue par M. Bodar le 8 juin, mais le 3 juin 1996. En fait, le Tribunal a considéré que la question n'était pas pertinente, parce que de toute façon M. Bodar avait agi à temps (voir le jugement 1768, au considérant 4). Sans doute M. Boivin ne pouvait-il prévoir cette solution avec certitude mais sa démarche n'était pas nécessaire, car, lorsqu'une expertise s'impose, il appartient au Tribunal de l'ordonner d'office ou à la demande d'une partie (article 11 du Règlement du Tribunal). Ainsi, il aurait dû se contenter de soumettre la question au Tribunal qui aurait jugé de sa pertinence et de la validité des preuves fournies; les frais qu'il a engagés pour faire faire une expertise extrajudiciaire -- qui ne saurait remplacer une expertise judiciaire -- n'étaient donc pas nécessaires.

10. L'Agence s'oppose à l'octroi d'une indemnité à titre de réparation du tort moral, en soutenant qu'elle n'a commis aucune faute et en minimisant les souffrances qui ont été imposées au requérant. Le Tribunal ne saurait se rallier à cette argumentation.

Selon sa jurisprudence, si la décision attaquée n'est pas entachée d'illégalité, une telle indemnité n'est due que dans des circonstances exceptionnelles, soit en cas de gravité particulière du tort allégué. En revanche, lorsque la décision attaquée est contraire au droit, l'allocation d'une indemnité pour tort moral ne suppose pas que ce dernier soit spécialement grave; il suffit qu'il soit sérieux (voir le jugement 447, affaire Quiñones, au considérant 11).

En l'occurrence, les deux illégalités relatives à la nomination de M. Boivin sont imputables au premier chef à des négligences de l'Agence, soit, la première fois, à l'absence de publication de l'avis de concours et, la seconde fois, à l'absence de consultation de la Commission paritaire des litiges.

L'atteinte aux intérêts personnels du requérant est aussi évidente et le Tribunal n'a point de raison de douter des indications qu'il a fournies quant à la situation de stress dans laquelle ces décisions l'ont placé. L'atteinte est grave en raison de la durée de l'incertitude dans laquelle il a été placé quant à la stabilité de son emploi; en effet cette incertitude a commencé lors de la première contestation formulée par M. Bodar (fin novembre 1995) et n'a pas véritablement cessé depuis lors; elle ne prendra fin que lorsqu'une décision définitive aura été prise au sujet de sa candidature. Même si le stress dont se plaint le requérant a probablement des causes diverses, le Tribunal estime que le préjudice est en tout cas pour partie imputable aux fautes administratives commises par l'Agence.

Une réparation adéquate s'impose. Il importe peu, à cet égard, que l'Agence n'ait pas agi de mauvaise foi, dans l'intention de nuire au requérant.

Le Tribunal estime qu'une indemnité de 8 000 euros se justifie à titre de réparation du tort moral et de dommages-intérêts pour le préjudice présentement invoqué, toutes causes confondues.

11. Obtenant gain de cause, le requérant a droit à des dépens fixés à 2 000 euros.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Agence paiera au requérant, à titre de dommages-intérêts et d'indemnité pour tort moral, toutes causes confondues, 8 000 euros, sous réserve de ce qui est dit au considérant 6.
3. L'Agence paiera au requérant 2 000 euros à titre de dépens.
4. Toutes autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 14 mai 1999, 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 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.