

## QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2387

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. J. G. B. le 20 octobre 2003, la réponse de l'Agence du 23 janvier 2004, la réplique du requérant du 9 avril et la duplique d'Eurocontrol du 23 juillet 2004;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant belge né en 1951, est affecté à la Direction des ressources humaines au grade B2 mais exerce, à plein temps, les fonctions de président de la section Eurocontrol de la Fédération de la fonction publique européenne (ci après la «FFPE Eurocontrol»).

En sa qualité de responsable syndical, le requérant adressa au Directeur général, le 29 décembre 2002, un «préavis de grève» concernant le personnel de l'Organisme central de gestion des courants de trafic aérien (CFMU selon son sigle anglais). Cette grève était, selon lui, justifiée par le délai excessif dans la mise en œuvre de mesures approuvées par les Etats membres en faveur des agents du CFMU. Il indiquait que deux types d'actions syndicales commenceraient le 4 janvier 2003 : une grève du zèle visant à réduire l'activité au minimum prévu par les dispositions en vigueur et un «refus de responsabilité». Les modalités de ces actions étaient détaillées dans une annexe définissant, pour chaque catégorie de personnel, les conditions dans lesquelles les intéressés devraient s'acquitter de leurs fonctions durant la période de grève. Il précisait que la FFPE Eurocontrol s'engageait à entamer et poursuivre les négociations sans délai. Dans une lettre du 2 janvier 2003, le Directeur général se déclara «surpris» par la démarche choisie par la FFPE et, estimant que les mesures envisagées violaient les dispositions en vigueur, risquaient de porter atteinte à la réputation d'Eurocontrol sur le plan professionnel et étaient disproportionnées par rapport aux revendications, il qualifia la grève d'illégale. Le même jour, il adressa un mémorandum à l'ensemble des agents du CFMU par lequel il les exhortait à «continuer d'exercer [leurs] fonctions comme il se doit et avec professionnalisme» et les avertissait que ceux «qui suivr[ai]ent l'appel à l'action de la FFPE se verr[ai]ent appliquer les dispositions statutaires pertinentes».

Le 3 janvier, la FFPE Eurocontrol publia une note indiquant la façon de répondre au téléphone : les agents devaient informer leurs correspondants que le personnel du CFMU était en grève et que leurs «demandes ou réclamations ser[ai]ent traitées conformément à l'action en cours»; pour toute autre question ou réclamation, ils devaient les inviter à s'adresser soit au Directeur général soit au directeur du CFMU. Le même jour, le directeur faisant fonction du CFMU adressa une instruction à l'ensemble de son personnel rappelant qu'en application du premier paragraphe de l'article 11 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol un fonctionnaire ne doit «ni solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'Agence». Il affirmait que «la FFPE [était] une organisation extérieure à l'Agence» et que son président devait «être considéré comme une personne extérieure à l'Agence». Il ordonnait donc au personnel de ne pas utiliser «la phraséologie» contenue dans la note de la FFPE Eurocontrol, sous peine de sanctions disciplinaires. En réaction à cette instruction, l'organisation syndicale publia, le 4 janvier, un bulletin d'information ou «Flash Info», dans lequel elle dénonçait l'atteinte portée à la liberté d'association et accusait le directeur faisant fonction de «mentir» lorsqu'il affirmait que la FFPE Eurocontrol était extérieure à l'Agence. Des actions de grève furent entreprises les 4 et 5 janvier. Réagissant au «Flash Info», le Directeur général adressa un mémorandum à l'ensemble du personnel du CFMU le 7 janvier, indiquant que l'instruction du directeur faisant fonction du CFMU avait son soutien et reflétait la position de l'Agence.

Le 3 avril, le requérant introduisit une réclamation à l'encontre de l'instruction du directeur faisant fonction du CFMU datée du 3 janvier 2003. Dans son avis daté du 20 août, la Commission paritaire des litiges en recommanda le rejet pour irrecevabilité et manque de fondement. Elle faisait valoir que la réclamation n'était pas dirigée contre

un acte faisant grief, le requérant n'étant pas membre du CFMU et n'étant donc pas touché personnellement par ladite instruction. Par ailleurs, le président d'une organisation syndicale ne pouvait pas, selon elle, se prévaloir des voies de recours ouvertes aux fonctionnaires pour défendre les droits découlant de leur contrat. Par memorandum du 25 septembre 2003, le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, rejeta la réclamation. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant avance trois arguments à l'appui de la recevabilité de sa requête. Tout d'abord, il affirme avoir été visé directement par l'instruction litigieuse puisque, en tant que président de la FFPE Eurocontrol, il défend les intérêts de l'ensemble du personnel, y compris ceux des agents du CFMU, et que cette instruction était expressément dirigée contre l'appel à une action syndicale lancé par la FFPE Eurocontrol. Ensuite, il considère que cette instruction «qualifi[ait] l'appel [...] d'illégal» et donnait l'ordre, assorti de menaces de sanctions, de ne pas le suivre. Elle constituait donc un acte faisant grief. Enfin, il estime être un fonctionnaire à part entière de l'Agence et celle-ci, en lui refusant qualité pour agir, «adopte une attitude de non droit et viole l'article 92 du Statut, les droits de la défense les plus élémentaires, ainsi que le principe d'égalité de traitement», ce qui est «une mesure d'exclusion inqualifiable à [son] encontre [...] au seul motif qu'il exerce un mandat syndical».

Le requérant invoque quatre moyens quant au fond. Premièrement, la procédure de recours interne est irrégulière car le président de la Commission paritaire des litiges était un subordonné du directeur faisant fonction du CFMU, auteur de l'instruction contestée. Deuxièmement, la position de l'Agence constitue une triple violation de l'article 24bis du Statut\*. Elle a tout d'abord «bafoué la liberté syndicale et porté atteinte à la nécessaire indépendance des syndicats vis à vis de l'Agence» puisque l'instruction précitée est «une immixtion totalement inacceptable dans les rapports entre le personnel et la FFPE Eurocontrol [...] port[ant] atteinte au libre choix des actions par le syndicat». Ensuite, elle met la FFPE Eurocontrol «hors la loi» en la qualifiant de personne «tierce» au sens de l'article 11 du Statut. Le requérant rappelle que son organisation syndicale ne regroupe que des fonctionnaires ou agents d'Eurocontrol et qu'elle a été reconnue officiellement par l'Agence. Si la FFPE Eurocontrol était une personne tierce à l'Agence aucun fonctionnaire ne pourrait y remplir de mandat sans autorisation préalable de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Enfin, la position de la défenderesse porte atteinte au libre exercice de son mandat de président élu d'une organisation syndicale. Troisièmement, le directeur faisant fonction du CFMU s'est rendu coupable d'abus de pouvoir en intimant au personnel l'ordre de ne pas suivre l'appel à la grève sous peine de sanctions. Quatrièmement, ce dernier a commis un acte d'intimidation visant à décourager les fonctionnaires de faire usage de leur liberté syndicale. Le requérant estime avoir été victime de harcèlement moral dans la mesure où l'instruction émise dénigrait son action et discréditait son mandat.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que l'instruction litigieuse, de condamner Eurocontrol à lui verser un euro symbolique au titre du préjudice moral subi et de lui octroyer 4 000 euros de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable car l'instruction contestée n'est pas une décision faisant grief au sens de l'article 92, paragraphe 2, du Statut. De plus, étant donné qu'elle ne lui était pas adressée, le requérant ne saurait se prévaloir d'un intérêt pour agir personnel et direct, sauf en sa qualité de représentant de la FFPE Eurocontrol. Enfin, elle estime que le Tribunal de céans est incompétent *ratione materiae* car l'instruction ne violait ni le contrat d'engagement du requérant ni les dispositions du Statut du personnel.

C'est à titre subsidiaire que l'Agence répond sur le fond. Elle considère que le moyen relatif à l'irrégularité de procédure est une offense à la probité et à l'impartialité du président de la Commission paritaire des litiges. Il est par ailleurs tardif puisque soulevé pour la première fois devant le Tribunal de céans. Elle fait observer que ce fonctionnaire a le même grade que l'auteur de l'instruction — ce dernier ne faisant fonction de directeur du CFMU que de manière ponctuelle — et qu'en tant que président il ne participe pas aux votes, sauf sur les questions de procédure. Elle nie toute violation de l'article 24bis du Statut : elle maintient que la FFPE Eurocontrol — branche locale d'un syndicat de fonctionnaires européens — doit être considérée comme extérieure à l'Agence et que «le droit d'association ne s'étend pas à la possibilité pour un syndicat, organisme extérieur à l'Organisation, de commettre une ingérence dans le fonctionnement d'un service opérationnel». Quant à l'abus de pouvoir allégué, elle estime que l'instruction ne faisait que rappeler aux fonctionnaires concernés leurs obligations statutaires et ne les «empêchait pas [...] de poursuivre leurs revendications ou actions d'une autre façon». Enfin, elle qualifie d'abusives l'interprétation selon laquelle l'instruction était «un acte d'intimidation» : celle-ci était «parfaitement "légale"» et non constitutive de harcèlement.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que l'instruction contestée est bien une décision puisqu'elle «prend position» sur la note de la FFPE Eurocontrol du 3 janvier 2003, en interdisant au personnel de se conformer à

celle-ci sous peine de sanctions. En qualifiant d'illégale la participation à ce mouvement de grève, le directeur faisant fonction du CFMU a porté atteinte à un droit fondamental, «causant directement un grief aux droits individuels des fonctionnaires, en ce compris le requérant». Ce dernier confirme avoir agi en sa qualité de représentant syndical (étant donné qu'il n'exerce aucune autre fonction à Eurocontrol) — et donc avoir à ce titre un intérêt personnel et direct — ainsi qu'en tant que fonctionnaire qui, dans l'exercice de son mandat syndical, voit ses droits violés. Il agissait dans son intérêt propre et non dans celui d'autrui. Enfin, il maintient que l'instruction litigieuse viole le Statut et certains droits fondamentaux.

Sur le fond, le requérant explique qu'il n'a jamais mis en doute la probité du président de la Commission paritaire des litiges mais qu'en l'espèce le lien de subordination, incontestable au moment des faits, mettait «objectivement» en cause son indépendance, le fait qu'il ne participe pas au vote n'excluant pas qu'il dispose d'une certaine influence sur l'issue du litige. Le requérant réitère ses arguments relatifs à la violation de l'article 24bis du Statut. La FFPE Eurocontrol, qui n'est nullement «inféodée» à la FFPE, ne peut être considérée comme extérieure à l'Agence. Par ailleurs, la note qu'elle avait émise n'était pas un ordre mais un appel à l'action que chaque fonctionnaire était libre de suivre ou non. En ce qui concerne l'abus de pouvoir, il maintient qu'il y a bien eu une atteinte au droit d'association. Il accuse l'Agence de faire preuve de mauvaise foi, relevant que la défenderesse se garde bien de préciser de quelle «autre façon» les fonctionnaires auraient pu poursuivre leurs revendications. Cette possibilité ne ressort d'ailleurs absolument pas de l'instruction contestée.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol soutient que l'instruction litigieuse n'est qu'une «simple prise de position de l'Administration» et ne peut donc être considérée comme une décision administrative susceptible de recours. Quant à la violation des droits du requérant dans l'exercice de son mandat syndical, elle estime qu'il s'agit d'une affirmation excessive qui n'est ni fondée ni pertinente.

Sur le fond, et toujours à titre subsidiaire, la défenderesse affirme que le requérant n'a pas démontré en quoi le président de la Commission paritaire des litiges aurait manqué à son devoir d'objectivité et d'impartialité. Elle fait observer que, si ce dernier était bien le subordonné du directeur faisant fonction au moment de la publication de l'instruction contestée, il ne l'était plus lors de l'examen de la réclamation. Elle note que les représentants syndicaux au sein de la Commission n'ont pas émis de réserves à ce sujet. Selon elle, le requérant assimile à tort «droit d'association» et «exercice d'actions syndicales de “grève”» : si l'article 24bis du Statut reconnaît la liberté d'association, il ne saurait cautionner n'importe quel acte effectué dans le cadre d'une activité syndicale. De plus, quel que soit le «degré d'extériorité du syndicat FFPE par rapport à l'Agence», celui-ci n'est ni autorisé ni compétent pour dicter aux fonctionnaires du CFMU les procédures et instructions de travail qu'ils doivent appliquer. Eurocontrol précise que le syndicat aurait pu appeler les fonctionnaires à un «véritable» mouvement de grève, c'est à dire, selon ce qu'elle estime être la définition du Tribunal de céans, «un mouvement collectif et concerté de cessation du travail».

## CONSIDÈRE :

1. Le requérant saisit le Tribunal de céans d'une requête tendant à l'annulation de l'instruction du 3 janvier 2003, à celle de la décision du 25 septembre 2003 rejetant sa réclamation, ainsi qu'à l'octroi d'un euro symbolique au titre du préjudice moral subi et de 4 000 euros à titre de dépens. Il estime qu'il est recevable à contester ladite instruction car elle lui fait grief et porte directement atteinte aux intérêts qu'il doit défendre en sa qualité de responsable syndical. Sur le fond, il soutient que la procédure suivie devant la Commission paritaire des litiges a été irrégulière et que l'instruction litigieuse a porté atteinte au droit d'association reconnu par l'article 24bis du Statut administratif, était entachée d'abus de pouvoir et constituait un acte d'intimidation et de «harcèlement moral dans l'exercice de son mandat».

2. La défenderesse estime, pour sa part, que la requête est irrecevable car l'instruction litigieuse ne saurait être analysée comme une décision individuelle faisant grief et le requérant ne peut se prévaloir d'aucun intérêt personnel et direct, «sauf en sa qualité de représentant du syndicat FFPE», lequel n'est pas admis, en tant que tel, à exercer un recours ayant pour objet la protection des intérêts d'autrui ou de l'intérêt général. Au demeurant, le requérant ne justifierait d'aucun intérêt légitime compte tenu des exigences de la sécurité de la navigation aérienne.

3. Le Tribunal constate que le requérant ne justifie pas dans cette affaire d'un intérêt direct lui permettant de critiquer l'instruction qu'il conteste, dès lors que celle-ci n'était susceptible d'être appliquée qu'au personnel du CFMU, organisme auquel il n'appartient pas. Dans la mesure où il excipe de sa qualité de responsable syndical, il

ne pourrait saisir le Tribunal qu'en raison de son rapport d'emploi individuel avec l'Agence — en contestant par exemple des mesures le concernant personnellement en raison de ses fonctions — et non en invoquant la défense des intérêts collectifs des membres d'un groupement syndical. Le Tribunal ne peut que renvoyer sur ce point à sa jurisprudence constante (voir, par exemple, le jugement 1542 prononcé le 11 juillet 1996). Sans qu'il soit besoin de rechercher si l'intérêt poursuivi par le requérant était ou non légitime, le Tribunal rejette donc comme irrecevables les conclusions tendant à l'annulation de l'instruction litigieuse et de la décision attaquée ainsi que, par voie de conséquence, celles à fin de réparation.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 18 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

---

\* L'article 24bis du Statut administratif se lit ainsi : «Les fonctionnaires jouissent du droit d'association ; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens.»