

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire de Roos

Jugement No 1745

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Rinze de Roos le 18 décembre 1996 et régularisée le 24 mars 1997, la réponse de l'ESO du 27 juin, la réplique du requérant datée du 14 octobre 1997 et la duplique de l'Organisation du 14 janvier 1998;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VIII 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. Le requérant, ressortissant des Pays-Bas né en 1949, est entré au service de l'ESO le 1^{er} septembre 1986 au bénéfice d'un contrat d'une durée déterminée de trois ans en qualité d'opérateur sur ordinateur au siège de l'Organisation à Garching, près de Munich. A compter du 1^{er} septembre 1992, au terme d'une prolongation de trois ans de son engagement, l'Organisation lui accorda un contrat de durée indéterminée. Au moment des faits, il travaillait au sein de la Division de gestion des données.

Le 21 mars 1995, lors de sa quatre-vingt-deuxième session, le Comité des finances de l'Organisation prit connaissance d'un document l'informant de la nécessité de lancer un appel d'offres pour la sous-traitance de secteurs des technologies de l'information, relevant de la Division de gestion des données. A sa quatre-vingt-sixième session, tenue les 6 et 7 novembre 1995, le Comité prit connaissance d'une proposition visant à l'octroi d'un contrat de sous-traitance.

Par une lettre du 6 décembre 1995, le chef du Département du personnel annonça au requérant que le projet de sous-traitance entraînait la suppression de plusieurs postes, dont le sien, au sein de la Division de gestion des données. Il l'informait donc que, en l'absence de possibilités de réaffectation, il était mis fin à son contrat en application de l'article R II 6.01 h) du Règlement du personnel, et ce, avec un préavis de dix mois conformément à l'article R II 6.13.

Le contrat de sous-traitance de technologies de l'information fut signé le 27 décembre 1995 entre l'ESO et une société privée.

Par un mémorandum en date du 30 janvier 1996, le requérant fit appel de la décision du 6 décembre 1995 auprès du Directeur général. Il faisait valoir qu'elle était illégale : elle aurait été présentée, à tort, comme conforme à l'intérêt de l'Organisation; en outre, cette dernière aurait manqué à son obligation de l'affecter à un autre poste. Par une lettre du 13 mars 1996, le président de la Commission consultative paritaire de recours lui fit savoir que le Directeur général avait transmis son appel à la Commission. Dans son rapport, daté du 24 juillet, celle-ci estima que la suppression du poste occupé par le requérant trouvait son origine non pas dans la sous-traitance, mais dans l'imposition par le Conseil de l'ESO d'un plafond de personnel non local; laissant au Tribunal, le cas échéant, le soin d'apprécier la légalité d'une mesure de sous-traitance d'un emploi, elle recommanda néanmoins la réintégration du requérant en faisant droit à certains de ses arguments. Par une lettre du 19 septembre 1996, le Directeur général transmit ce rapport au requérant et l'informa qu'il confirmait la décision du 6 décembre 1995. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant invoque six moyens à l'appui de ses conclusions.

Le premier est tiré de la violation de l'article R VII 1.02 du Règlement du personnel, aux termes duquel :

«Le Directeur général doit consulter le Comité [consultatif permanent] et recevoir ses recommandations sur les

questions générales concernant le personnel, y compris le contenu et l'application du Statut du personnel et du présent Règlement.»⁽¹⁾

Or, selon le requérant, la consultation prévue n'a pas eu lieu alors que la sous-traitance de services de l'Organisation, suivie de suppressions de poste, est bien une «question générale concernant le personnel».

Son deuxième moyen est tiré de la violation par l'ESO d'une promesse que lui aurait faite oralement le chef par intérim de la Division de gestion des données le 29 mars 1995 selon laquelle la sous-traitance n'entraînerait pas de suppression de poste.

Il allègue, dans un troisième moyen, la méconnaissance par l'Organisation de l'obligation de l'informer des motifs véritables de la suppression de son poste. Les économies budgétaires que devait engendrer la sous-traitance de secteurs des technologies de l'information -- lesquelles constituent la motivation fournie par l'administration à l'appui de sa décision -- n'ont pas été réalisées. Les suppressions de poste résultent en fait de la volonté affichée de ne pas dépasser un certain plafond de fonctionnaires au sein de l'ESO.

Par son quatrième moyen, le requérant affirme que l'ESO n'a pas tenté de le réaffecter au sein de l'Organisation, alors qu'elle en avait la possibilité et que l'article R II 6.11 du Règlement du personnel lui en faisait obligation.

Il déduit, cinquièmement, de ce qui précède que la défenderesse a commis un détournement de pouvoir en supprimant son poste dès lors que les secteurs des technologies de l'information sous-traités ne l'ont pas été dans l'intérêt du service.

Il prétend enfin que l'ESO lui a causé un tort inutile, puisqu'elle aurait pu éviter de supprimer son poste, et que ce tort est excessif.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général en date du 19 septembre 1996 et de lui accorder les dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse fait valoir qu'en sous-traitant certains secteurs des technologies de l'information, lesquels ne sont pas une activité essentielle de l'ESO, le Directeur général a pris une décision entrant dans le cadre de la mission que lui confère l'article VI de la Convention portant création de l'Organisation. Elle fait observer que plusieurs de ses services, notamment à Garching, ont déjà été confiés à des entreprises extérieures. Par ailleurs, le Tribunal a toujours estimé qu'une restructuration des services relève du pouvoir d'appréciation de l'Organisation. De même, déterminer si une opération de sous-traitance entraîne des économies est une «décision de gestion» qu'il appartient au Directeur général de prendre.

L'ESO soutient que la décision de sous-traitance n'est pas une «question générale concernant le personnel» au sens de l'article R VII 1.02, mais ressortit à la «politique d'exploitation» de l'Organisation. Il n'était en effet pas envisagé, au début du processus, de réduire le personnel. En tout état de cause, le Directeur général n'était pas tenu de soumettre au Comité consultatif permanent la décision de supprimer le poste du requérant. La saisine du Comité est, de surcroît, une «obligation imparfaite» qui n'est assortie d'aucune sanction prévue par les textes. Le non-respect de cette exigence ne saurait donc invalider une décision prise ultérieurement. La défenderesse affirme néanmoins que le Directeur général a saisi le Comité de certains aspects de l'opération de sous-traitance. Elle soutient ensuite que la déclaration orale du chef par intérim de la Division de gestion des données était d'ordre général et n'engageait pas l'Organisation, d'autant moins qu'elle ne se référait qu'à la situation prévalant à l'époque. L'argument du requérant selon lequel il n'a pas été informé des véritables motifs de la suppression de son poste ne tient pas non plus : il repose sur l'hypothèse erronée selon laquelle la raison principale de la sous-traitance était de réaliser des économies. Or d'autres raisons, plus impérieuses et dont le requérant avait connaissance, ont amené l'ESO à prendre cette décision, comme le souci d'apporter à l'Organisation les compétences d'une société spécialisée dans un domaine qui évolue vite et l'existence d'un plafond d'effectifs. La défenderesse affirme qu'à la demande du Directeur général le Département du personnel a tenté, en vain, d'identifier un poste vacant pour le requérant.

D. Dans sa réplique, le requérant prend note de ce que l'ESO ne conteste pas l'argument selon lequel la sous-traitance n'aurait pas engendré d'économies. Or, rappelle-t-il, c'est bien la contrainte financière que l'Organisation a invoquée, tout au long de la procédure interne, pour justifier la sous-traitance et la suppression de son poste. Il estime ainsi que l'administration a sous-traité le service qui l'employait pour ne pas dépasser le plafond de

personnel imposé par le Conseil.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réitère ses principaux arguments.

CONSIDÈRE :

1. A la suite de la décision prise par l'ESO en 1995 de sous-traiter certains secteurs des technologies de l'information, la Division de gestion des données, jusqu'alors chargée de ces activités, fut réorganisée. Au sein du groupe de gestion et d'exploitation informatique, trois postes furent supprimés, dont celui du requérant qui était membre du personnel de l'Organisation depuis septembre 1986 et exerçait les fonctions d'opérateur sur ordinateur. Ce dernier fut informé par lettre du chef du personnel en date du 6 décembre 1995 que son poste serait supprimé, que son dernier jour de travail serait le 31 décembre 1995 et qu'il bénéficierait d'un préavis de dix mois expirant le 5 octobre 1996, période durant laquelle il serait considéré comme étant en congé spécial avec traitement. Le signataire de la lettre indiquait qu'après vérification des autres possibilités d'emploi correspondant à ses qualifications à l'intérieur de l'Organisation, il était impossible de lui offrir un autre poste, mais que, toutefois, il était invité à présenter sa candidature au nouveau poste d'ingénieur et concepteur du système d'archivage dont l'avis de vacance allait être publié. L'intéressé forma contre la décision du 6 décembre 1995 une réclamation qui fut transmise à la Commission consultative paritaire de recours.

2. Après avoir consacré plusieurs séances à cette réclamation et à celle de l'un de ses collègues se trouvant dans une situation analogue, la Commission rendit un avis sévère pour l'Organisation. Elle constata, d'une part, que la suppression de poste consécutive à la sous-traitance était une «question d'ordre général concernant le personnel» justifiant la saisine préalable du Comité consultatif permanent prévue par l'article R VII 1.02 du Règlement du personnel, d'autre part que la justification économique du recours à la sous-traitance n'était pas convaincante et, enfin, que l'Organisation n'avait pas fait en temps utile les efforts nécessaires pour donner à l'intéressé la formation qu'il demandait et pour le reclasser dans un autre emploi. Elle recommanda, en conséquence, la réintégration de l'intéressé, mais le Directeur général refusa de suivre cet avis et, par une décision prise le 19 septembre 1996, confirma sa précédente décision, tout en «réitérant» l'offre de l'ESO d'assister le fonctionnaire dans la recherche d'un nouvel emploi qui lui conviendrait.

3. C'est cette décision que le requérant défère régulièrement au Tribunal, en formulant six moyens : les suppressions de poste consécutives à la sous-traitance auraient dû être précédées de la consultation du Comité consultatif permanent; le licenciement en cause serait contraire aux promesses faites aux membres du personnel; l'Organisation aurait violé son obligation de donner les motifs véritables des suppressions de poste; elle aurait également violé son obligation de faire les efforts nécessaires à la réaffectation prioritaire de l'intéressé; la décision entreprise serait entachée de détournement de pouvoir; enfin, elle lui aurait causé un tort inutile et excessif dont il serait fondé à demander réparation au titre du préjudice moral.

4. Le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie pour décider de sous-traiter certaines activités et de supprimer des postes ne peut être accueilli. L'article R VII 1.02 du Règlement du personnel invoqué par le requérant dispose que :

«le Directeur général doit consulter le Comité [consultatif permanent] et recevoir ses recommandations sur les questions générales concernant le personnel, y compris le contenu et l'application du Statut du personnel et du présent Règlement».⁽²⁾

Il résulte de cette disposition qu'il ne suffit pas qu'une décision concernant l'organisation et la gestion de l'ESO soit susceptible d'avoir des effets sur le personnel pour qu'elle doive obligatoirement être soumise au Comité. La mise en œuvre d'une politique de réduction des effectifs constitue certainement une «question générale concernant le personnel». Mais la décision de sous-traiter des technologies de l'information, pour des raisons qui tiennent à la nécessité de bénéficier plus rapidement des innovations qui caractérisent ce domaine grâce au recours à une entreprise spécialisée, n'entre pas, par elle-même, dans le champ d'application de l'article R VII 1.02, même si elle a des conséquences sur le redéploiement des postes de l'Organisation ou sur le maintien de certains d'entre eux. Quant aux décisions de supprimer trois postes, dont celui du requérant, elles ne peuvent être regardées comme constituant une question «générale» devant être soumise au Comité.

5. Le moyen concernant la violation des promesses faites au requérant doit être écarté également. Le requérant se fonde, pour soutenir que l'Organisation aurait méconnu les obligations qui lui incombent à cet égard, sur le fait que

le chef par intérim de la Division de gestion des données avait certifié aux membres du personnel, le 29 mars 1995, qu'il n'y aurait pas de suppression de poste due à la sous-traitance. La transcription des propos tenus à l'une des audiences de la Commission consultative paritaire de recours révèle qu'une déclaration en ce sens a effectivement été faite, à une date à laquelle l'on pouvait penser que le personnel en service dans la Division serait intégré dans l'entreprise qui serait chargée de la sous-traitance. Mais l'accord ne put se faire sur cette base avec l'entreprise qui fut retenue. Bien que la déclaration faite imprudemment ait pu susciter des espoirs bien compréhensibles, il paraît difficile d'y voir une promesse précise et personnalisée créant un droit au profit du requérant.

6. Le troisième moyen de la requête est tiré de l'insuffisance ou de l'inexactitude des motifs de la suppression du poste de l'intéressé. Selon lui, la raison véritable du transfert vers une entreprise extérieure de certaines activités de l'Organisation résidait dans le souci de réaliser des économies et de limiter le nombre des fonctionnaires internationaux. Or ce motif n'a pas été indiqué et, d'ailleurs, le profit escompté de la sous-traitance a été largement surévalué d'après le requérant.

La Commission consultative paritaire de recours a longuement débattu de ces arguments et est parvenue à la conviction que les économies réalisées grâce à la sous-traitance étaient probablement inexistantes, que les calculs avaient été faits à la hâte et étaient incertains et que ce n'était pas le motif réel de la suppression de poste contestée. En réalité, la question est moins de discuter les mérites de l'appréciation économique faite par l'Organisation que de savoir si le requérant a connu les motifs réels de la suppression de son poste. Et sur ce point l'hésitation n'est pas permise : la défenderesse a, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de gestion, décidé de sous-traiter certaines activités afin de profiter des compétences d'une entreprise spécialisée, et cette décision a eu pour conséquence de rendre sans utilité -- à moins d'admettre un double emploi -- certains postes de travail du groupe de gestion et d'exploitation informatique. Ces motifs étaient connus du requérant et ne sont pas entachés d'inexactitude matérielle.

7. Le moyen tiré de la violation par l'Organisation de son obligation de faire les efforts nécessaires pour assurer la réaffectation prioritaire du requérant est beaucoup plus sérieux. D'après l'article R II 6.11 du Règlement du personnel,

«un membre du personnel ne doit pas être licencié en raison de la suppression de son poste ou d'une réduction générale du personnel sans que le Directeur général se soit assuré que le membre du personnel ne pouvait pas être transféré à un autre poste à l'intérieur de l'Organisation». ⁽³⁾

Indépendamment de cette prescription statutaire, le Tribunal a eu fréquemment l'occasion de rappeler, depuis le jugement 269 (affaire Gracia de Muñiz), au considérant 2, jusqu'au jugement 1231 (affaire Richard), au considérant 25, qu'

«une organisation n'est pas en droit de résilier les rapports de service d'un fonctionnaire privé de son poste, du moins s'il a été nommé pour un temps indéterminé, avant d'avoir pris les dispositions appropriées pour lui procurer un nouvel emploi»

(voir aussi le jugement 1553, affaire Moreno de Gómez). Sans doute les organisations n'ont-elles pas, pour l'application de ce principe général, d'obligation de résultat. Du moins doivent-elles faire tous leurs efforts en temps utile pour reclasser les agents dont le poste doit être supprimé.

8. Or, en l'espèce, l'Organisation défenderesse ne justifie pas avoir accompli de tels efforts, malgré la formule utilisée par le chef du personnel dans la décision du 6 décembre 1995 et selon laquelle «après vérification des autres possibilités d'emploi à l'intérieur de l'Organisation correspondant à vos qualifications, nous ne pouvons malheureusement vous offrir une autre situation». Le signataire ajoutait simplement qu'un poste d'ingénieur et concepteur du système d'archivage allait bientôt être créé et qu'il était invité à poser sa candidature. Mais en dehors de cette proposition faite alors que la décision de licenciement était acquise et d'une offre de discussion pour examiner la possibilité d'aider l'intéressé dans une recherche d'emploi, aucun élément du dossier ne permet de penser que les services responsables se soient souciés d'un reclassement de l'intéressé dans un autre emploi avant la suppression de son poste. Il semble seulement, si l'on se réfère aux conclusions de la Commission de recours non précisément contredites sur ce point par la défenderesse, qu'une demande verbale ait été adressée à certains chefs de division pour savoir s'il y aurait des postes disponibles, mais que la procédure écrite concernant l'éventuelle mutation du requérant n'ait commencé que le 27 juin 1996, soit après les auditions devant la Commission qui avaient probablement fait comprendre aux responsables de l'Organisation qu'ils n'avaient pas respecté l'article R II

6.11, et bien après la notification de la suppression de poste qui date du 6 décembre 1995.

9. Même si la défenderesse a raison de soutenir que la transcription intégrale des débats de la Commission de recours n'a pas le caractère juridique d'un procès-verbal, il est néanmoins possible de se référer aux déclarations qui ont été faites, certainement en toute bonne foi, par certaines des personnes qui ont été entendues. Or il résulte des débats de la Commission que tous les efforts nécessaires n'avaient probablement pas été faits auprès de l'entreprise choisie comme sous-traitante pour utiliser les compétences du requérant, et que l'obligation résultant de l'article R II 6.11 était ignorée du chef de la Division de gestion des données, dont relevait le requérant.

10. Tous ces éléments conduisent le Tribunal à estimer qu'a été méconnue l'obligation de réaffecter prioritairement le requérant, dont le poste a été supprimé, et à annuler pour ce motif la décision attaquée. Il n'y a pas lieu dans ces conditions de statuer sur le moyen de détournement de pouvoir qui ne fait d'ailleurs que reprendre, sous une autre présentation, les moyens précédents, ni sur celui tiré de ce que l'Organisation aurait causé un tort inutile et excessif à son agent, auquel répondra la réparation accordée en vertu du présent jugement.

11. Le requérant a en effet droit à réparation. Compte tenu du fait qu'il n'est pas certain que l'Organisation défenderesse soit en mesure de lui conférer un emploi conforme à ses compétences et du fait qu'à un certain moment de la procédure le requérant avait admis que son préjudice puisse

être réparé non pas par une réintégration effective mais par une indemnité forfaitaire, le Tribunal décide, sur la base des pouvoirs qu'il tient de l'article VIII de son Statut, et comme il l'a fait dans le jugement 1586 (affaire da Costa Campos), que l'ESO pourra opter entre une décision de réintégration de l'intéressé à compter de la date de son licenciement et le versement d'une indemnité correspondant à trente-six mois du traitement mensuel de base, d'où seront déduites les indemnités qui lui ont été versées au titre d'indemnités de licenciement et de réinstallation.

12. Le préjudice moral dont aurait souffert le requérant doit être regardé comme équitablement réparé par le présent jugement.

13. Le requérant a droit à l'allocation de dépens, fixés à 20 000 francs français.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général de l'ESO du 19 septembre 1996 est annulée.

2. L'Organisation réintègrera le requérant à compter de la date de son licenciement ou lui paiera une indemnité calculée conformément au considérant 11.

3. L'Organisation versera au requérant la somme de 20 000 francs français à titre de dépens.

4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 mai 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, 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 9 juillet 1998.

Michel Gentot
Julio Barberis
Jean-François Egli

A.B. Gardner

-
1. Traduction du greffe.
 2. Traduction du greffe.
 3. Traduction du greffe.

