

D.

c.

Eurocontrol

127^e session

Jugement n° 4081

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M. P. D. le 13 mai 2015, la réponse d'Eurocontrol du 4 septembre, la réplique du requérant du 19 novembre 2015, la duplique d'Eurocontrol du 26 février 2016, les écritures supplémentaires du requérant du 23 mars et les observations finales d'Eurocontrol à leur sujet du 4 mai 2016;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants :

Le requérant conteste la décision du Directeur général de ne pas l'autoriser à remplir un mandat en dehors de l'Organisation.

Au moment des faits, le requérant occupait le poste de chef de l'Unité Recouvrement, comptabilité et trésorerie. Jusqu'au 31 décembre 2012, il avait exercé les fonctions d'administrateur général du Fonds de pension d'Eurocontrol. Par une lettre datée du 1^{er} juillet 2014, il fut informé de sa nomination pour remplir un mandat de trois ans, à compter du même jour, en tant que membre professionnel spécialisé en matière de caisses de pensions au sein du Conseil d'administration de la Caisse de pensions de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN). Le 14 juillet, il demanda au Directeur général de l'autoriser

à remplir ce mandat. Il précisait que ledit conseil d'administration se réunissait six fois par an et qu'avant de postuler il s'était assuré que son supérieur hiérarchique n'était pas opposé à ce que, au regard de ses fonctions de chef de l'unité susmentionnée, il remplisse le mandat en question.

Par une lettre datée du 1^{er} août 2014, le Directeur général indiqua au président du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN qu'il apprécierait grandement qu'une autre personne soit nommée à la place du requérant dans la mesure où il préférerait que ce dernier se concentre sur ses fonctions de chef de l'unité précitée. En outre, il expliquait pourquoi une participation au sein dudit conseil ne lui semblait pas bénéfique pour l'Organisation. Le 4 août, le Directeur général demanda au supérieur hiérarchique du requérant d'informer ce dernier — ce qu'il fit le lendemain — qu'en raison du manque de ressources auquel l'Organisation était confrontée, il n'estimait pas opportun que le requérant remplisse le mandat en cause.

Le 5 août, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer sa décision, faisant valoir qu'il prévoyait de prendre des jours de congé annuel pour remplir son mandat. Par courriel du 25 août, le Directeur général lui expliqua que, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, les jours de congé annuel devaient être consacrés au repos plutôt qu'à l'exercice d'activités rémunérées supplémentaires.

Entre-temps, le 18 août 2014, le requérant avait annoncé au président du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN qu'il n'était pas en mesure d'accepter le mandat qui lui était confié.

Le 30 octobre 2014, le requérant introduisit une réclamation contre la décision du 4 août 2014. Il demandait réparation pour le préjudice moral et matériel qu'il estimait avoir subi.

Le 13 mai 2015, il déposa sa requête devant le Tribunal. Déclarant attaquer la décision implicite de rejet de sa réclamation, il demande l'annulation de cette décision et de la décision du 4 août 2014. Il réclame également une indemnité pour tort moral et matériel ainsi que l'octroi de dépens.

Eurocontrol conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement. Elle informe le Tribunal que, le 30 avril 2015, la Commission paritaire des litiges, qui avait été saisie du litige, a rendu son avis. Celle-ci a conclu que la procédure suivie avait été «malencontreuse et inappropriée», notamment en ce que le Directeur général s'était directement adressé, sans avoir préalablement consulté le requérant, au président du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN et en ce qu'il avait averti en premier lieu le supérieur hiérarchique du requérant du fait qu'il n'autoriserait pas ce dernier à exercer son mandat. En outre, la majorité des membres de la Commission a estimé que le refus du Directeur général n'était pas dûment motivé. À l'unanimité, la Commission recommanda que le Directeur général prenne contact avec le requérant pour fixer le montant de l'indemnité qui devait lui être octroyée en réparation du préjudice moral subi. Eurocontrol ajoute que, le 29 juillet 2015, le Directeur général a indiqué au requérant que son refus était justifié par le fait que les responsabilités importantes qui étaient les siennes ne lui permettaient pas de remplir son mandat, d'autant plus que, selon lui, ses absences auraient été «nettement supérieur[es]» à six jours par an. Il a notamment ajouté qu'en introduisant sa demande d'autorisation tardivement, le requérant avait «délibérément poussé [Eurocontrol] dans un processus de prise de décision forcée» et que, ce faisant, il n'avait pas respecté les «codes de comportement éthique» d'Eurocontrol. Il lui a enfin indiqué que l'expérience qu'il aurait pu acquérir au sein dudit conseil d'administration n'était ni bénéfique ni nécessaire pour Eurocontrol puisque son mandat au sein du Fonds de pension avait pris fin. Par conséquent, le Directeur général a informé le requérant que sa réclamation était rejetée comme dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant sollicite l'annulation, d'une part, de la décision implicite de rejet de sa réclamation contre la décision du 4 août 2014, et, d'autre part, de cette dernière décision elle-même, par laquelle le Directeur général a rejeté sa demande tendant à l'autoriser à exercer une activité extérieure, à savoir remplir un mandat de trois ans au sein du

Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN. Il demande également l'octroi d'une indemnité de 50 000 euros pour tort moral, d'une indemnité de 100 000 euros pour tort matériel et d'une somme de 4 000 euros à titre de dépens.

2. Eurocontrol demande au Tribunal de rejeter la requête comme dénuée de fondement.

3. Initialement dirigée contre une décision implicite de rejet de la réclamation du requérant, la requête doit désormais être regardée comme visant à attaquer la décision explicite, prise en cours de procédure le 29 juillet 2015, par laquelle le Directeur général a informé l'intéressé qu'il avait décidé de rejeter sa réclamation dirigée contre la décision du 4 août 2014 précitée (voir notamment, pour un cas de figure analogue, le jugement 3667, au considérant 1).

4. Le requérant soutient que la décision du Directeur général du 4 août 2014 est insuffisamment motivée. Pour la défenderesse, la motivation de cette décision, bien que succincte, a été développée dans la décision du 29 juillet 2015.

5. Le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence, la motivation d'une décision doit permettre à son destinataire d'en connaître les raisons, notamment pour le mettre à même de se déterminer en conséquence; elle doit également permettre aux autorités compétentes de vérifier si la décision est conforme au droit, et notamment mettre le Tribunal de céans en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle. L'étendue de la motivation dépend des circonstances (voir les jugements 1817, au considérant 6, et 3617, au considérant 5).

Le Tribunal constate que la raison donnée au requérant, dans la décision du 4 août 2014, pour justifier le rejet de sa demande d'autorisation était le manque de ressources auquel l'Organisation était confrontée. Or une telle mention n'était pas suffisamment explicite dans la mesure où elle ne comportait pas d'indications précises permettant

au requérant et, éventuellement, au juge d'appréhender les motifs concrets qui sont à la base de la décision prise.

En l'espèce, ce n'est qu'à la lecture de la décision du 29 juillet 2015 que l'intéressé a pu pour la première fois être pleinement informé des motifs pour lesquels sa demande avait été rejetée. La décision du 4 août 2014 était donc en elle-même insuffisamment motivée.

Mais il résulte de la jurisprudence du Tribunal que la motivation d'une décision n'a pas nécessairement à figurer dans la décision elle-même et peut être contenue dans d'autres documents communiqués au fonctionnaire concerné; elle peut même résulter de mémoires ou de pièces produits pour la première fois devant le Tribunal, pour autant que le droit de recours de l'intéressé soit pleinement respecté (voir, par exemple, les jugements 1289, au considérant 9, 1817, au considérant 6, 2112, au considérant 5, ou 2927, au considérant 7).

Or, en l'espèce, le requérant s'est vu notifier, comme il a été dit plus haut, une décision explicite datée du 29 juillet 2015 rejetant sa réclamation et comportant l'indication complète des motifs pour lesquels sa demande avait été rejetée. L'insuffisance de motivation relevée ci-dessus ayant ainsi été réparée par l'intervention de cette décision, le moyen sera écarté.

6. Le requérant soutient que le mandat auquel il avait été nommé n'était pas contraire aux intérêts de l'Organisation et qu'il n'entravait pas l'exercice de ses fonctions. Il aurait donc dû être autorisé à le remplir en application de l'article 12ter du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol. Il ajoute que l'argument du manque de ressources n'est pas pertinent au regard de l'article 12ter dans la mesure où il lui était possible d'exercer une activité extérieure en prenant des jours de congé annuel. Il souligne d'ailleurs que le formulaire d'autorisation d'exercer une activité extérieure prévoit la possibilité d'exercer une telle activité durant des jours de congé annuel.

La défenderesse estime, pour sa part, que le refus du Directeur général d'autoriser le requérant à remplir un mandat en dehors de l'Organisation se justifie au regard dudit article 12ter en raison de

l'importance du poste du requérant et de l'incompatibilité de ses absences avec les intérêts de l'Organisation.

7. Aux termes de l'article 12ter du Statut administratif, «le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité extérieure, rémunérée ou non, ou de remplir un mandat en dehors de [l'Organisation] en demande préalablement l'autorisation au Directeur général. Cette autorisation ne lui est refusée que si l'activité ou le mandat en question est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de [l'Organisation].»

8. Conformément à la jurisprudence du Tribunal, la décision du chef exécutif d'une organisation internationale d'accorder ou non l'autorisation de remplir un mandat en dehors de l'organisation est une décision d'appréciation. Une telle décision ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint et ne pourra ainsi être annulée que si elle a été prise par une autorité incompétente, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, est fondée sur des motifs de droit erronés ou des faits inexacts, si des faits essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou si un détournement de pouvoir est établi (voir les jugements 2377, au considérant 5, et 3858, au considérant 12).

9. Le Tribunal note qu'un manque de ressources de l'Organisation est bien un motif pouvant être légalement invoqué par le Directeur général sur le fondement de l'article 12ter du Statut administratif pour refuser l'autorisation de remplir un mandat extérieur dès lors qu'un tel motif se rattache à l'incompatibilité avec les intérêts de [l'Organisation] au sens dudit article. En outre, il ressort du dossier que ce manque de ressources est bien avéré en l'espèce. Les extraits du plan stratégique pour 2013-2017 produits en annexe à la réponse font en effet apparaître que le Service central des redevances de route, dont faisait partie l'unité du requérant, avait connu une réduction significative de son effectif à la fin de l'année 2011 et qu'il continuerait à connaître des difficultés à cet égard pour les années suivantes.

Il résulte de ces constatations que le Directeur général n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en considérant que l'exercice du mandat que le requérant souhaitait assumer était incompatible avec les intérêts de l'Organisation.

10. Le Tribunal constate, certes, au vu du formulaire de demande d'autorisation d'exercer une activité extérieure — que le requérant n'a d'ailleurs pas rempli — qu'il n'est pas expressément interdit qu'une telle activité puisse être exercée en prenant des jours de congé annuel. Toutefois, le Tribunal rappelle que, si le congé annuel est généralement accordé au fonctionnaire sur demande approuvée par l'administration, cette approbation est subordonnée aux exigences du service. Or, compte tenu de la fréquence des réunions du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN (à savoir six fois par an) et du fait que les dates de celles-ci n'auraient, au surplus, pas été fixées en fonction des contraintes d'Eurocontrol, le requérant ne pouvait pas affirmer par anticipation que ses périodes d'absence seraient compatibles avec la bonne marche du service.

11. Le requérant soutient qu'Eurocontrol l'a privé d'une expérience bénéfique et a agi en contradiction avec sa politique de formation du personnel. Cependant, le Tribunal estime que, même si cette argumentation n'est pas dénuée, en soi, de toute pertinence, le Directeur général n'a pas fait, en l'occurrence, un usage abusif de son pouvoir d'appréciation en estimant que, compte tenu du manque de ressources de l'Organisation ci-dessus évoqué, il y avait lieu de refuser l'autorisation sollicitée. Le grief doit dès lors être rejeté.

12. En outre, le requérant fait valoir que son supérieur hiérarchique était le mieux placé pour évaluer le bien-fondé de sa demande.

Certes, la procédure applicable aux demandes d'autorisation d'exercer une activité extérieure prévoit que le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné soit consulté en vue de procéder à une évaluation du bien-fondé de la demande et, en l'espèce, le superviseur du requérant avait indiqué qu'il ne voyait pas d'objection à ce qu'il soit répondu favorablement à la demande de l'intéressé. Mais la décision

appartient, conformément aux dispositions de l'article 12ter du Statut administratif, au Directeur général, qui n'est pas lié par l'avis de ce supérieur hiérarchique et n'a, en l'occurrence, pas abusé de son pouvoir d'appréciation en s'écartant de cet avis. Le grief n'est donc pas fondé.

13. Le requérant soulève ensuite plusieurs griefs à l'encontre de la lettre du 1^{er} août 2014 par laquelle le Directeur général a informé le président du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN qu'il préférerait que le requérant se concentre sur ses fonctions de chef d'unité et qu'il estimait qu'une participation au sein dudit conseil n'était pas bénéfique pour Eurocontrol.

14. Tout d'abord, le requérant reproche au Directeur général d'avoir directement informé le président du Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN qu'il ne l'autoriserait pas à remplir le mandat en cause et d'avoir ainsi «fermé toute possibilité de discussion».

Eurocontrol explique que, dans la mesure où la demande d'autorisation du requérant était tardive, le Directeur général a été «pris par le temps» et qu'il a souhaité communiquer directement avec le CERN, par égard pour ce dernier.

Le Tribunal relève qu'en introduisant sa demande le 14 juillet 2014, soit après le 1^{er} juillet, date à laquelle le mandat en cause avait débuté, le requérant ne s'est pas conformé à l'article 12ter du Statut administratif, selon lequel sa demande devait être préalablement soumise au Directeur général, et a ainsi mis l'Organisation devant un fait accompli, ce qui n'a pas permis à cette dernière de disposer d'un temps suffisant pour entamer des discussions avec lui. Ce grief doit donc être rejeté.

15. En outre, le requérant affirme que c'était à lui-même et non au Directeur général qu'il incombait d'avertir le Conseil d'administration de la Caisse de pensions du CERN de son indisponibilité. Le requérant ne démontre pas que le fait que le Directeur général se soit adressé en premier lieu au président du Conseil d'administration lui a causé un quelconque préjudice ou procédait d'une intention de lui nuire. Ce grief doit donc être rejeté.

16. Le requérant estime également que certaines «considérations» contenues dans la lettre du 1^{er} août 2014 sont «hors de propos». En effet, le Directeur général y aurait affirmé qu'il était prêt à offrir les services d'un autre fonctionnaire pour remplacer le requérant.

Le Tribunal note que, contrairement aux allégations du requérant, le Directeur général s'est borné à affirmer dans la lettre du 1^{er} août 2014 qu'il apprécierait grandement qu'une autre personne soit nommée à la place du requérant et qu'il n'était pas en mesure de proposer les services de l'«actuel administrateur général du Fonds de pension» d'Eurocontrol, ce qui, en tout état de cause, n'induisait nullement la proposition de nommer un autre fonctionnaire d'Eurocontrol. Le grief doit donc être rejeté.

17. Le requérant fait valoir que les motifs contenus dans la lettre du 1^{er} août 2014 étaient contradictoires avec celui exposé dans la décision du 4 août 2014. Le Tribunal estime que le fait d'invoquer dans le courriel du 4 août 2014 un manque de ressources de l'Organisation pour justifier la décision de ne pas autoriser le requérant à remplir son mandat n'est pas contradictoire avec le souhait du Directeur général exprimé dans la lettre du 1^{er} août 2014 de voir le requérant se concentrer sur ses fonctions de chef d'unité.

18. Le requérant soutient enfin que le contenu de la lettre du 1^{er} août 2014 tend à démontrer que des motifs étrangers au champ d'application de l'article 12ter sous-tendent la décision litigieuse. De son point de vue, cette lettre procédait d'un détournement de pouvoir.

19. Le Tribunal rappelle sa jurisprudence aux termes de laquelle «[i]l y a détournement de pouvoir lorsqu'une administration agit pour des raisons étrangères aux intérêts bien compris de l'Organisation en vue de réaliser un objectif autre que ceux qu'elle est censée devoir réaliser en utilisant les pouvoirs qui lui sont conférés» (voir le jugement 1129, au considérant 8). De plus, «le détournement de pouvoir ne se présume pas et il appartient à celui qui s'en prévaut d'en établir les éléments constitutifs» (voir le jugement 3939, au considérant 10).

En l'espèce, le requérant ne démontre pas que le refus du Directeur général de l'autoriser à remplir un mandat en dehors de l'Organisation avait pour but de préserver des intérêts étrangers à ceux de l'Organisation. Ce grief n'est donc pas fondé.

20. Le requérant fait remarquer que, le 5 février 2015, il fut averti que l'original de sa réclamation avait été égaré. De son point de vue, le fait que sa réclamation ait été égarée et l'absence de réponse à cette dernière démontrent la désinvolture affichée à son égard.

Le Tribunal estime que, pour regrettable qu'il soit, le fait que l'original de la réclamation ait été égaré n'a eu en l'espèce aucune incidence sur le déroulement de la procédure dans la mesure où une copie électronique en avait été sauvegardée et où cette réclamation a bien été instruite. Le grief n'est donc pas fondé.

21. Le requérant estime qu'il aurait été approprié qu'il reçoive une réponse personnelle du Directeur général à sa demande du 14 juillet 2014.

Le Tribunal constate que, le 4 août 2014, le Directeur général a demandé au supérieur hiérarchique du requérant d'informer ce dernier — ce qu'il fit le lendemain — qu'il avait décidé de rejeter sa demande d'autorisation. Même s'il n'a pas été directement informé par le Directeur général, le requérant a tout de même eu connaissance de cette décision le 5 août 2014 et un tel procédé n'a rien d'illégal. Le grief doit donc être rejeté.

22. Il résulte de tout ce qui précède que la décision attaquée n'est entachée d'aucune illégalité. La requête doit, par suite, être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 16 novembre 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ