CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 8 AVRIL 1976

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les changements intervenus en prévision ou à la suite de l'adhésion de nouveaux États membres le 1er janvier 1973 ont été particulièrement nombreux à la direction générale de la documentation parlementaire et de l'information du Parlement européen. Dans cette perspective, cette direction fut scindée en une direction générale «information et relations publiques» et en une direction qui prit le titre de «direction générale de la recherche et de la documentation». Dès 1972, M. Taylor, de nationalité britannique, fut nommé à la tête de cette dernière direction et, à partir du 1er mars 1974, il assuma la responsabilité plus directe de la bibliothèque qui en relève. Dans le courant de l'année 1973, la bibliothèque elle-même fut divisée en deux sections: la section «catalogue et administration», dirigée par Mme Hebrant, née Macevicius, fonctionnaire de nationalité italienne, recrutée sur concours en 1967, classée au grade A 4 depuis le 1er janvier 1973, et la section «références et documents officiels», rebaptisée ensuite «information et recherche». Il semble que la direction de cette section soit restée sans titulaire pendant un certain temps et qu'elle fut confiée en fait, au cours de l'année 1973, à un Britannique, M. Reid, qui ne fut officiellement recruté comme agent temporaire, au grade A 5, qu'à compter du 25 février 1974. Mme Hebrant paraît être l'un des rares fonctionnaires «de direction, de conception et d'étude» qui, au milieu de ces vicissitudes, soit resté en place.

Sur proposition du nouveau directeur, M. Taylor, le Bureau du Parlement européen décida, le 23 septembre 1974, de mettre en œuvre, sous la direction de celui-ci, une réforme profonde de la bibliothèque dont l'aspect le plus important, pour l'affaire qui nous concerne, consistait à introduire, à côté du système analytique servant seul jusqu'alors à l'établissement du catalogue, une classification décimale pour les nouvelles acquisitions ainsi que pour les ouvrages présentant un intérêt spécifique.

Mme Hebrant n'a pas cessé, depuis le début, de marquer son opposition à l'introduction de ce système parce que, indépendamment de la mauvaise opinion qu'elle en avait, elle considérait qu'étant jusqu'alors seule responsable du contrôle du catalogue, fondé exclusivement sur le classement analytique, elle risquait de se voir retirer une partie de ses attributions puisqu'il existerait désormais un catalogue basé sur un double classement, analytique et décimal, et que la responsabilité du contrôle de la réorganisation du classement devait être assumée par un nouveau venu.

Seuls des bibliothécaires chevronnés seraient capables d'émettre un jugement de valeur sur l'orientation ainsi prise et nous nous garderons bien d'émettre un tel jugement. Il est seulement piquant de constater qu'il ait fallu attendre l'arrivée des Britanniques pour songer à introduire la classification *décimale* dans une institution du vieux continent.

Présumant qu'il ne serait guère de l'intérêt de Mme Hebrant d'assurer la réorganisation de la bibliothèque, le directeur général lui fit part, le 9 octobre 1974, de sa décision de confier cette réorganisation à un groupe de travail présidé par M. Reid et composé, outre celui-ci, de quatre autres agents de grade également inférieur à celui de Mme Hebrant, dont deux relevant de la même section que M. Reid, l'un étant au surplus, comme celui-ci, agent temporaire. Ce groupe devait se réunir régulièrement et toutes les décisions qu'il prendrait seraient consignées et

communiquées à tout le personnel de la bibliothèque.

Psychologiquement, ce n'était pas là une mesure très judicieuse. Le directeur général était si bien conscient de ce que la nouvelle situation pouvait avoir de déplaisant pour la requérante qu'il lui proposa de se consacrer, pendant un certain temps, à des études relatives à la possibilité de «mettre le catalogue de la bibliothèque sur ordinateur». Il tenta également, dans cette même lettre du 9 octobre 1974, de la dissuader de continuer à surveiller l'établissement du catalogue analytique: étant donné qu'elle devrait se conformer aux instructions de M. Reid qui avait désormais, sous l'autorité du directeur général, la responsabilité de la réorganisation du système de classement et donc également du contrôle global de l'établissement du catalogue analytique, secteur pour lequel M^me^ Hebrant était jusqu'ici seule compétente, des frictions étaient donc prévisibles et le directeur général tenait à les prévenir dans toute la mesure du possible.

Dès le 21 novembre 1974, M^me^ Hebrant protesta vigoureusement contre la désignation du «réorganisateur». Le 25 novembre 1974, le directeur général lui précisa en réponse que le groupe de travail ne serait chargé que d'émettre des «recommandations». Après une nouvelle note du 15 décembre 1974, dans laquelle elle maintenait sa position, M^me^ Hebrant saisit, le 28 décembre 1974, le président du Parlement d'une réclamation conformément à l'article 90 du statut en lui demandant de «faire abroger», c'est-à-dire de rapporter la double nomination de M. Reid aux fonctions de réorganisateur et de chef du groupe de travail et de «lui faire conférer à elle-même ces attributions». Par lettre du 5 mai 1975, le président du Parlement européen rejeta cette réclamation. Le recours de M^me^ Hebrant a été enregistré le 31 juillet 1975. Son avocat conclut à l'annulation de la nomination de M. Reid à ces doubles fonctions et à la constatation que le Parlement «a commis une faute par omission à ne pas prendre en considération, favorablement, la réclamation de sa cliente».

I — En ce qui concerne la demande d'annulation, le Parlement défendeur allègue son irrecevabilité parce qu'elle serait dirigée contre un acte ne faisant pas grief à la requérante. La lettre du directeur général du 9 octobre 1974 n'aurait eu aucune conséquence sur la rémunération de la requérante, n'aurait entraîné aucune rétrogradation par rapport à M. Reid et le mandat confié à celui-ci n'aurait nullement porté atteinte au «statut» de la requérante.

Conformément à un principe généralement admis dans le droit de la fonction publique des États membres, vous admettez que les mesures concernant exclusivement les rapports internes de service et la façon d'exercer l'activité administrative ne constituent pas des actes susceptibles de recours (11 juillet 1968, Labeyrie, p. 432). L'administration «peut aménager ses services et disposer ses effectifs pour atteindre les buts qui lui sont attribués» (5 mai 1966, Gutmann, p. 150). De même, vous reconnaissez aux administrations un pouvoir largement discrétionnaire dans le choix des affectations des agents (13 mai 1970, Reinarz, p. 275), en fonction des besoins spécifiques du service (Kurrer, 28 mars 1968, p. 188).

Certes, le fonctionnaire a non seulement la possibilité, mais l'obligation de faire part à son supérieur hiérarchique, au besoin par écrit, de son désaccord avec une mesure qu'il estime contraire à l'intérêt du service et il a la possibilité d'obtenir l'assentiment de son supérieur en se faisant confirmer un ordre (article 21 du statut). Il doit même persister dans son refus d'exécution si l'ordre qui lui est donné est contraire à la loi pénale. Mais, il a un devoir fondamental de loyauté et de coopération vis-à-vis de l'administration (9 juin 1964, Capitaine, p. 495; 14 décembre 1966, Alfieri, p. 634).

Ce principe de l'absence d'intérêt des fonctionnaires à attaquer les mesures

portant organisation ou réorganisation du service et qui rend irrecevables les recours intentés contre de telles décisions est tempéré, dans le droit de la fonction publique communautaire comme dans celui de la fonction publique nationale, par la condition que de telles mesures ne portent pas atteinte à leurs droits. Ceci résulte de la garantie qui leur est accordée contre les détournements de pouvoir, se traduisant par exemple par des sanctions disciplinaires déguisées sous l'apparence de mesures de service. Vous n'hésitez pas à censurer un tel comportement de l'autorité hiérarchique (5 mai 1966, Gutmann, p. 150). Et même, par exemple, une mutation en apparence motivée par l'intérêt du service serait entachée de détournement de pouvoir «si elle apparaissait, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise pour atteindre des fins autres que celles excipées» (même arrêt). En vérité, il s'agit là d'un cas typique de détournement de pouvoir.

De plus, à l'opposé de certains droits nationaux, et notamment du droit français, qui retiennent la distinction du grade et de l'emploi, ce principe est tempéré, dans le statut de la fonction publique communautaire par une autre règle, celle de la correspondance ou de l'«équivalence» entre le grade et l'emploi à l'intérieur de chaque catégorie, ce qui rapproche la fonction publique communautaire du «job system» ou système des positions (17 décembre 1964, Boursin, p. 1351; Reinarz, cité).

Il résulte en effet des dispositions des articles 5 et 7 du statut communautaire que les fonctionnaires ont droit non seulement au maintien de leur grade et de la rémunération y afférente, mais aussi à ce que les fonctions et attributions qui leur sont confiées soient, dans leur ensemble, conformes à l'emploi correspondant au grade qu'ils détiennent dans la hiérarchie (15 décembre 1965, Klaer, p. 1296; Vistosi, 16 juin 1971, p. 535).

D'ailleurs, même dans le régime français de la fonction publique, un fonctionnaire serait recevable à attaquer la décision lui enjoignant de ne pas exercer ses fonctions ou à attaquer une «mesure portant atteinte aux prérogatives du corps technique auquel il appartient» en vue de faire respecter la valeur de ce corps.

C'est pourquoi vous assortissez le principe selon lequel «l'autorité hiérarchique est seule responsable de l'organisation des services qu'elle doit pouvoir fixer et modifier en fonction des besoins du service» de la réserve de ne pas «compromettre les droits que les agents tiennent de leur statut et dont ils peuvent réclamer le respect devant le juge», et vous admettez que «le fait de retirer à un fonctionnaire une partie des services précédemment soumis à son autorité est susceptible, dans certaines circonstances, de porter atteinte à ces droits» (11 juillet 1968, Labeyrie, p. 432).

C'est donc à bon droit, nous semble-t-il, que la requérante a répliqué que, sous cet aspect, la recevabilité de son recours est intimement liée au fond (arrêt Klaer, p. 1307) et c'est seulement après un examen du fond qu'il serait possible de dire si les mesures incriminées constituent ou non un acte faisant grief.

Mais nous pensons que vous n'aurez pas, du moins à ce stade, à vous livrer à cette recherche, étant donné que les conclusions à fin d'annulation de la requérante nous paraissent sans objet puisque les décisions dont elle demandait l'annulation dans sa réclamation avaient cessé de produire effet au moment de l'introduction de son recours contentieux et qu'elle avait eu connaissance de ce fait. La requérante est dès lors sans intérêt à demander l'annulation d'une décision dont le dossier nous confirme qu'elle a été effectivement abrogée. En effet, M. Reid a été officiellement remercié, en présence de M^me^ Hebrant, le 24 avril 1975, pour la façon dont il s'était acquitté de sa tâche; le «groupe de travail» qu'il présidait a été dissous le 29 avril suivant et M. Reid a été nommé fonctionnaire stagiaire dans le courant du même mois.

II — Pour faire reste de droit à la requérante et en interprétant de la manière la plus bienveillante les conclusions de son recours, on pourrait envisager qu'elle demande, subsidiairement, réparation du préjudice moral qu'elle aurait subi à raison d'agissements fautifs à son égard. La faute alléguée consisterait dans le fait de ne pas avoir fait abroger une nomination abusive et de ne pas lui avoir conféré cette même nomination. Toutefois, le préjudice allégué n'est même pas chiffré à un franc luxembourgeois.

Sur ce terrain, il faudrait procéder à l'examen dont nous avons parlé plus haut et rechercher si les «recommandations» faites par le groupe de travail présidé par M. Reid ont été suivies de l'adoption, par M. Taylor, de décisions ayant comporté subordination hiérarchique de la requérante à M. Reid ou privation de certaines de ses fonctions. Une telle subordination pourrait, selon votre jurisprudence, constituer un «amoindrissement substantiel de sa position antérieure» (15 décembre 1965, Klaer, p. 1309).

En effet, d'une façon générale, la description des fonctions arrêtée par les institutions montre qu'elles sont parties de la conception que le titulaire d'un emploi est placé sous l'autorité du fonctionnaire dont la carrière est supérieure à la sienne.

Certes, vous avez jugé (10 juillet 1975, Scuppa, p. 919) qu'aucune disposition du statut du personnel ne s'oppose à ce que, dans l'intérêt du service, un fonctionnaire exerçant des fonctions de direction soit subordonné, sous l'autorité du supérieur hiérarchique, à un autre fonctionnaire de *même* rang, en vue de la coordination de certains travaux, mais vous n'avez encore jamais jugé, à notre connaissance, qu'un fonctionnaire peut être subordonné à un agent temporaire de grade *inférieur*.

La situation de la requérante par rapport à M. Reid ne pourrait ressortir que de la description de leurs fonctions respectives. Pour être véritablement au clair et pour savoir si les agissements incriminés par la requérante n'ont constitué qu'une simple réorganisation interne du service ou, au contraire, s'ils ont porté atteinte au droit à ce que les fonctions qui lui étaient confiées fussent, dans leur ensemble, conformes à l'emploi correspondant au grade qu'elle détenait dans la hiérarchie, il faudrait disposer de la description des fonctions et attributions que comporte chaque emploi type (au sens de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2, du statut) et de l'organigramme des services de la bibliothèque à l'époque où se placent les premiers «accrochages» avec M. Taylor, c'est-à-dire en 1973-1974, et à l'époque qui a immédiatement précédé ou suivi le recours. En effet, cette «job description» est un élément fondamental du système des positions dans lequel s'analyse, en définitive, par certains côtés, la fonction publique communautaire.

Vous avez demandé au secrétaire général du Parlement européen de produire ces documents, mais celui-ci n'a fourni qu'un morceau d'organigramme se rapportant à la situation en décembre 1975: d'après lui, il n'existerait pas de description des différents emplois pour la période antérieure. Ceci ne laisse pas de surprendre quelque peu. Peut-être est-ce là une des raisons pour lesquelles une réorganisation a été décidée; du moins peut-on espérer que les réorganisateurs ont pris en considération la structure du service et la répartition des tâches au sein de ce service avant de se mettre à l'ouvrage.

Une autre manière de savoir quelle a été l'évolution des fonctions correspondant à l'emploi occupé par l'intéressée serait de consulter les rapports périodiques de notation (article 43 du statut) la concernant puisqu'ils comportent une rubrique spéciale relative à la description des fonctions correspondant à l'emploi occupé par l'agent noté. Si le rapport de stage de la requérante, établi en 1967, comporte l'indication: «toutes les activités relatives à la gestion de la bibliothèque au niveau d'administrateur principal», si le rapport de notation pour les années 1967-1968 porte: «gestion de la bibliothèque et

réorganisation du catalogue» et si le même rapport pour les années 1969-1970 indique: «gestion de la bibliothèque et plus particulièrement *révision* du catalogue», le rapport de notation pour les années 1971-1972 ne comporte aucune indication et la requérante a demandé — vainement — que cette lacune soit comblée par le notateur. Sauf erreur de notre part, aucun rapport de notation ne figure au dossier de la requérante pour les années 1972 à 1975.

Certains indices permettent néanmoins de penser que le grief de la requérante selon lequel elle aurait été subordonnée à Monsieur Reid, voire privée de certaines de ses fonctions, n'est pas sans quelque apparence de fondement. La pièce fournie par le Parlement européen indique qu'en décembre 1975 encore, la «gestion des questions administratives» du «secteur catalogue» est confiée à M^me^ Hebrant, tandis que cette même gestion est confiée à M. Reid pour le «secteur références, informations et documentations». D'après cette même pièce, M^me^ Hebrant n'est censée *dépouiller* que les *ouvrages* en français et en italien, alors qu'elle doit s'acquitter en fait également du dépouillement des *périodiques* français et italiens, selon un rappel à l'ordre de M. Taylor du 20 mars 1975, tandis que M. Reid est censé *gérer* les documents officiels et *périodiques*.

Jusqu'au 27 novembre 1974, M. Taylor s'adresse uniquement à M^me^ Hebrant pour l'acquisition des livres; à partir du 18 décembre 1974, il s'adresse conjointement à elle et à M. Reid en les priant tous deux de faire le nécessaire, bien qu'en principe, d'après l'«organigramme» de 1975, la requérante soit seule compétente à cet effet.

Le 1^er^ avril 1975, M. Taylor adresse une note à la requérante à propos des autorisations de congé qu'elle a accordées à des personnes faisant partie du secteur de M. Reid. Le 3 de ce même mois, le directeur envoie une note *conjointe* à M^me^ Hebrant et à M. Reid à propos des autorisations de congé et du règlement intérieur de la bibliothèque.

Le 9 avril, le directeur adresse une nouvelle note à la requérante, qui avait entretemps exécuté ses instructions relatives au règlement intérieur, mais cette fois avec simplement copie à M. Reid. Le 11 avril 1975, M. Taylor adresse une note *conjointe* à M^me^ Hebrant et à M. Reid à propos de l'information des membres du Parlement. Ainsi, le directeur s'adresse simultanément à la requérante et à M. Reid pour des questions qui ne concernent, en principe, que l'un d'eux: la requérante est rendue responsable de ce qui se passe dans le secteur de M. Reid, tandis que ce dernier a son mot à dire sur ce qui se passe dans le secteur de M^me^ Hebrant.

Mais surtout, dans le même temps qu'il était mis sur le même pied que M^me^ Hebrant au point de vue des instructions, M. Reid assistait aux séances du groupe de travail dont il rédigeait les compte rendus. Ainsi, le groupe a discuté, le 15 novembre 1974, avec un responsable du service de traduction la question du classement des livres acquis par ce service et utilisés par lui, discussion à la suite de laquelle le groupe a proposé que ces ouvrages ne soient pas répertoriés, alors que M^me^ Hebrant est seule responsable du «catalogage» central. Par ce même compte rendu, nous apprenons que M. Reid a entrepris de rédiger une note décrivant les opérations relatives au catalogage en vue de faciliter l'élaboration des «recommandations» à présenter à ce sujet. Il semble donc bien que, pendant un certain laps de temps, il y ait eu des chevauchements entre les fonctions de M^me^ Hebrant et celles de M. Reid, d'où les frictions que nous avons rappelées.

Enfin, la requérante voit un indice de détournement de pouvoir dans le fait que M. Taylor lui a proposé, le 3 avril 1975, de prendre la tête d'une antenne de la bibliothèque à Bruxelles, dont la création était rendue nécessaire par les réunions fréquentes de commissions dans cette ville, proposition à laquelle elle répondit

le 24 avril 1975 qu'elle n'était pas intéressée, étant donné qu'elle la considérait comme une «voie de garage».

Si cette situation avait persisté et si M. Reid avait continué d'exercer ses fonctions de «réorganisateur» au moment de l'introduction du recours, on ne saurait exclure que la requérante ait subi un préjudice, au moins moral, dont elle pourrait éventuellement demander réparation. Mais la requérante ne le prétend pas. Le Parlement défendeur laisse entendre le contraire et, depuis l'introduction du recours, certains indices montrent que la requérante s'est vu confirmer l'attribution de certaines de ses compétences antérieures.

Nous donnons acte au secrétaire général du Parlement européen qu'il ne conteste pas l'exactitude de la «job description» établie par la requérante le 23 mars 1975 et de ce que ses responsabilités, notamment budgétaires, ont été élargies et revalorisées en été 1975.

Compte tenu de ce que les agissements dont se plaint la requérante ont revêtu un caractère temporaire, de ce qu'en l'espèce le dommage moral éventuel a été réparé par la cessation des mesures incriminées et de ce qu'elle a ainsi été substantiellement rétablie dans ce que l'on pourrait appeler ses «prérogatives», nous vous proposerons également de rejeter ses conclusions subsidiaires.

Dans ces conditions, nous concluons au rejet du recours et à la compensation des dépens.