

CINQUANTE-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire VAZQUEZ VENTURA

Jugement No 698

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Manuel Vazquez Ventura le 8 février 1985, la réponse de l'Organisation datée du 18 avril, la réplique du requérant du 14 mai et la duplique de l'Organisation en date du 18 juillet 1985;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 1, 3, 48 et 92 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol, l'article 8 de l'Accord d'association conclu entre Eurocontrol et le gouvernement de l'Espagne le 17 décembre 1971, l'article 4 de l'Accord de coopération conclu entre Eurocontrol et l'ancien sous-secrétariat de l'Aviation civile espagnole ("le sous-secrétariat") le 21 août 1974 et les articles 1, 2, 4 et 6 de l'Accord bilatéral conclu entre Eurocontrol et le sous-secrétariat également le 21 août 1974;

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 allégués suivants :

A. Le requérant fut affecté auprès de l'Agence le 2 avril 1973, en tant que contrôleur de la navigation aérienne, au grade B1, au titre d'un Accord d'association conclu entre le gouvernement de l'Espagne et Eurocontrol en 1971. Il avait le statut de fonctionnaire espagnol "hors-cadre en détachement". Un Accord de coopération remplaçant l'Accord d'association fut passé, le 21 août 1974, entre Eurocontrol et le sous-secrétariat de l'aviation civile espagnole. Le même jour, Eurocontrol et le sous-secrétariat signèrent un Accord bilatéral relatif au statut et aux fonctions du personnel espagnol au service de l'Organisation. Par une décision du 25 septembre 1974, la nomination du requérant fut confirmée pour la durée de l'Accord de coopération, à compter du 1er janvier 1974.

Le 10 avril 1984, le directeur du personnel et de l'administration informa le requérant, par écrit, que le Directeur général avait été appelé, par une instruction de l'Administration de l'aviation civile espagnole en date du 24 février 1984, à prendre les dispositions nécessaires pour la cessation des fonctions du requérant le 1er juin 1984. Le 25 avril 1984, le requérant contesta le bien-fondé de son rappel et de la cessation de ses fonctions, mais l'Agence confirma, les 17 et 24 mai, que les fonctions du requérant prendraient fin de plein droit le 1er juin. Elles furent toutefois brièvement prolongées jusqu'au 30 juin, notamment pour permettre à ses enfants de terminer l'année scolaire. Entre-temps, le 16 mai, le requérant avait demandé au ministre espagnol des Transports, dont dépend l'Administration, que sa position soit transformée de "hors-cadre en détachement spécial auprès d'Eurocontrol" en "hors-cadre volontaire". Cette transformation est intervenue, le 14 juin, avec effet au 1er juillet 1984. Dans une note du 4 juillet, le requérant demanda à Eurocontrol de considérer que, du moment qu'il n'était plus détaché, sa nomination restait valable; mais le Directeur général confirma, le 25 juillet, qu'à partir du 1er juillet il n'était plus au service de l'Organisation. Le requérant introduisit, le 20 septembre, une réclamation contre la décision du 25 juillet 1984. Le Directeur général la rejeta le 22 janvier 1985, au motif qu'elle était irrecevable et d'ailleurs mal fondée.

B. Le requérant soutient que la décision définitive est celle du 25 juillet 1984 et que sa réclamation interne, introduite le 20 septembre, avait donc été déposée dans le délai de trois mois fixé à l'article 92(2) du Statut administratif du personnel. Sa situation ayant passé de "hors-cadre en détachement" à "hors-cadre volontaire" le 14 juin, la décision du 25 juillet avait été prise dans un contexte nouveau, de sorte qu'elle était attaquable aux termes de l'article 92(2).

Sur le fond, le requérant relève que sa nomination avait été faite pour la durée de l'Accord de coopération; celui-ci étant toujours en vigueur, il est en droit de conserver ses fonctions. Il répond à l'Organisation, qui prétend ne pas pouvoir garder à son service un fonctionnaire espagnol dont l'Administration refuse de prolonger le détachement, qu'il n'appartient pas à l'Administration de supprimer un poste à Eurocontrol, que la fin du détachement d'un fonctionnaire n'entraîne pas par elle-même la cessation de ses fonctions dans une organisation internationale, et

que, de toute façon, il ne peut pas être rappelé en Espagne étant donné qu'il a désormais le statut de "hors-cadre volontaire".

Il invite le Tribunal à déclarer qu'il est toujours fonctionnaire d'Eurocontrol, à confirmer que sa nomination, datée du 25 septembre 1974, reste valable, à annuler la décision attaquée, à ordonner que sa rémunération et tout autre montant dû lui soient versés à compter du 1er juillet 1984, plus intérêts à 12 pour cent l'an, à lui allouer une indemnité s'élevant à 500.000 francs belges pour tort moral, et ses dépens.

C. L'Agence répond, au sujet de la recevabilité, que, sa situation juridique étant définie par un Accord international, le requérant n'est pas fonctionnaire d'Eurocontrol au sens de l'article 1 du Statut administratif du personnel. En outre, la note du 24 mai 1984, par laquelle le Directeur général lui signifiait que sa nomination avait été annulée par l'Administration et qu'il était considéré comme démissionnaire d'office, constitue la décision qui ouvrait le délai de réclamation de trois mois. Or sa réclamation n'ayant été présentée que le 20 septembre suivant, il était forclo en vertu de l'article 92(2) du Statut. Par conséquent, la requête est irrecevable faute d'épuisement des moyens de recours internes.

Quant au fond, l'Agence analyse les dispositions des accords internationaux. Elle prétend ne pas pouvoir garder à son service une personne dont le détachement n'est plus renouvelé. Elle fait valoir que le requérant a été nommé non pas dans les conditions prévues au sens du Statut administratif du personnel, mais dans celles de l'Accord bilatéral. Il n'a pas été nommé à un emploi permanent, mais détaché par les autorités espagnoles. Ce n'est que pour des raisons de bonne administration que le requérant se voyait assimilé aux fonctionnaires de l'Agence. La jurisprudence suivant laquelle l'interruption du détachement ne détermine pas ipso facto la fin des fonctions au sein de l'organisation internationale qui emploie l'intéressé n'est pas applicable au requérant, car l'Espagne n'est pas un Etat membre de l'Organisation et le requérant n'avait pas la qualité de fonctionnaire de celle-ci.

L'Organisation conclut donc à l'irrecevabilité de la requête et à son rejet comme non fondée.

D. Le requérant réplique que sa requête est recevable : la note du 24 mai 1984, selon laquelle ses fonctions devaient se terminer au 1er juin, ne constituait pas une prise de position définitive car en fait il est resté en service au-delà de cette date. Quant au fond, le requérant étoffe l'argumentation présentée dans sa requête. En particulier, il cherche à démontrer que l'Agence le considérait bien comme faisant partie du personnel et qu'en conséquence, la décision de mettre fin à ses services était illégale. Il maintient donc ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe ses arguments relatifs à la recevabilité de la requête. Quant aux questions de fond, elle précise des faits, en relevant que l'Agence compte deux catégories de personnes de nationalité espagnole : les unes, recrutées suivant les modalités statutaires, ont la qualité de fonctionnaires d'Eurocontrol; les autres, en service auprès de l'Organisation en vertu de l'Accord bilatéral, ne sont régies que subsidiairement par les dispositions statutaires.

CONSIDERE :

Sur la situation du requérant dans l'Organisation

1. L'Espagne n'est pas membre de l'Organisation. Elle a cependant conclu avec elle le 17 décembre 1971 un Accord d'association, dont l'article 8 prévoit une double possibilité : sous chiffre 1er, la faculté pour l'Organisation de recruter du personnel de nationalité espagnole; sous chiffre 2, la latitude pour le gouvernement espagnol d'affecter au siège de l'Organisation des délégués dont il supporte les charges financières et qui s'occupent de l'application de l'Accord.

Le requérant a été affecté au siège de l'Organisation conformément à l'article 8, chiffre 2, de l'Accord. Le 2 avril 1973, il a été nommé par l'Organisation, avec effet au 1er avril 1973, au grade B1, échelon 1. Il avait la situation de fonctionnaire "hors-cadre en détachement".

2. L'Accord d'association a pris fin le 31 décembre 1973. Il a été remplacé le 21 août 1974 par un Accord de coopération, qui est entré en vigueur avec effet rétroactif le 1er janvier 1974 pour une durée indéterminée.

A la différence de l'Accord d'association, l'Accord de coopération ne distingue pas expressément les fonctionnaires espagnols recrutés et ceux qui sont délégués. Son article 4, chiffre 2, dispose que les modalités d'affectation, le nombre et la position du personnel espagnol seront fixés par un nouvel Accord entre l'Organisation et le sous-

secrétariat de l'aviation civile espagnole. En vertu de l'article 6, chiffre 1er, le sous-secrétariat de l'aviation civile espagnole s'engage à verser à l'Organisation une contribution annuelle de 8.750.000 francs belges.

3. L'Accord réservé par l'article 4, chiffre 2, de l'Accord de coopération a été conclu également le 21 août 1974 sous le titre d'Accord entre le sous-secrétariat de l'aviation civile espagnole et l'Organisation "relatif au statut et aux fonctions du personnel espagnol au service de l'Organisation".

Selon l'article 1er du nouvel Accord, le sous-secrétariat de l'aviation civile espagnole détache au siège de l'Organisation six fonctionnaires pour la durée de l'Accord de coopération. Aux termes de l'article 2, les fonctions de ce personnel sont notamment les suivantes : "a) Participer, chacun dans sa spécialité, aux travaux et études actuellement menés entre l'Organisation et le sous-secrétariat de l'aviation civile, ainsi qu'à ceux qui viendraient à être entrepris; ... c) Représenter le sous-secrétariat de l'aviation civile au sein des groupes de travail auxquels il désirerait participer; d) Coordonner et superviser l'exécution du Programme de formation établi par le sous-secrétariat de l'aviation civile et l'INSTILUX; ..."

Conformément à l'article 4, chiffre 2, de l'Accord complémentaire, les actes de nomination dont bénéficiait le personnel espagnol sous l'Accord d'association sont prolongés pour autant que de besoin pour la durée de l'Accord de coopération.

4. Nonobstant les changements survenus dans les rapports entre le gouvernement espagnol et l'Organisation, le requérant a gardé sa qualité de fonctionnaire "hors-cadre en détachement". Le 25 septembre 1974, la nomination dont il avait été l'objet fut confirmée pour la durée de l'Accord de coopération à partir du 1er janvier 1974. Toutefois, le 24 février 1984, invoquant la nécessité de disposer en Espagne du personnel espagnol détaché auprès de l'Organisation, l'Administration espagnole demanda à celle-ci de mettre fin aux services du requérant le 1er juin 1984.

L'Organisation communiqua au requérant cette demande, que l'Administration espagnole lui confirma le 9 avril 1984. Invité par l'Organisation à lui faire part de ses intentions, le requérant la sollicita de se déterminer elle-même. Le 24 mai 1984, l'Organisation informa le requérant qu'il devait reprendre place dans l'Administration espagnole dès le 1er juin 1984 et qu'elle le considérait comme ayant résilié ses fonctions actuelles selon l'article 48, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel permanent. Le 30 mai 1984, le requérant répondit à l'Organisation qu'il interprétait sa lettre du 24 mai comme signifiant que l'autorité de nomination acceptait la prétendue démission le 5 juin 1984, l'Organisation télégraphia au requérant que la date de son retour en Espagne ne serait pas retardée au-delà du 30 juin 1984 et qu'il ne recevrait pas de salaire pour le mois de juillet 1984. Le 6 juin 1984, le requérant maintint son point de vue, c'est-à-dire qu'il refusait d'abandonner ses fonctions dans l'Organisation.

5. Le 16 mai 1984, le requérant avait demandé au gouvernement espagnol de transformer sa situation de "hors-cadre en détachement" en celle de "hors-cadre volontaire". Le 14 juin 1984, l'Administration espagnole fit savoir au requérant que, s'il ne réintégrait pas ses fonctions en Espagne dans le délai d'un mois, il serait déclaré "hors-cadre volontaire". Sur quoi, le 6 juillet 1984, le requérant informait l'Administration espagnole que, le délai fixé étant expiré, il avait le statut de "hors-cadre volontaire".

Deux jours auparavant, il avait avisé l'Organisation qu'en sa qualité de "hors-cadre volontaire", il ne pouvait plus être considéré comme ayant présenté sa démission et que l'acte de nomination du 25 septembre 1974 continuait de sortir ses effets. Le 25 juillet 1984, l'Organisation rétorqua que, nonobstant son titre de "hors-cadre volontaire", le requérant n'était plus détaché auprès d'elle par l'Administration espagnole et qu'en conséquence, il ne pouvait plus se prévaloir depuis le 1er juillet 1984 des décisions prises antérieurement. De son côté, par télex du 16 et du 17 juillet 1984, l'Administration espagnole confirma que les services du requérant dans l'Organisation avaient cessé le 1er juillet 1984.

La réclamation formée par le requérant le 20 septembre 1984 contre la prise de position de l'Organisation fut rejetée le 22 janvier 1985 par la décision qu'attaque la présente requête.

Sur la recevabilité de la requête

6. Selon l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, une requête qui lui est adressée n'est recevable que si son auteur a "épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel". En outre, conformément à

l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel permanent de l'Organisation, les agents visés par cette disposition doivent déposer une réclamation dans les trois mois contre les actes qui leur font grief, qu'il s'agisse d'une décision expresse ou de l'omission de statuer. Dans ces conditions, pour être recevables à saisir le Tribunal, les fonctionnaires de l'Organisation sont tenus de respecter préalablement le délai de trois mois dans lequel une réclamation peut être présentée valablement. Il importe dès lors en l'espèce de se prononcer sur l'accomplissement de cette condition.

7. La décision par laquelle, le 24 mai 1984, l'Organisation considérait le requérant comme ayant résilié ses fonctions était claire et nette. Ainsi que le requérant l'admet dans sa lettre du 30 mai 1984, elle signifiait que l'autorité de nomination acceptait la prétendue démission; autrement dit, elle faisait grief au requérant au sens de l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel permanent. Par conséquent, si le requérant refusait de se soumettre à cette décision, il devait soulever contre elle une réclamation dans les trois mois. Or il a attendu jusqu'au 20 septembre 1984 pour réclamer, c'est-à-dire qu'il n'était plus alors en droit de remettre en cause les questions qui faisaient l'objet de la décision du 24 mai 1984. En ce qui concerne ces questions, la requête est donc irrecevable, faute d'épuisement des voies de droit internes.

Peu importe que la décision du 24 mai 1984 ait été suivie de diverses lettres. Dans la mesure où cette correspondance se rapporte aux questions tranchées le 24 mai 1984, elle est simplement confirmative et n'a pas fait courir un nouveau délai de réclamation.

Le requérant ne saurait tirer argument du principe de la bonne foi pour se mettre au bénéfice d'une prorogation de délai. Dans ses lettres postérieures au 24 mai 1984, l'Organisation n'a pas laissé entendre qu'elle envisageait de revenir sur la décision prise ce jour-là. Elle s'est bornée à faire état de démarches entreprises auprès de l'Administration espagnole pour obtenir la prolongation du détachement du requérant.

8. En vérité, après la décision du 24 mai 1984, la situation du requérant s'est modifiée en ce sens que, de "fonctionnaire hors-cadre en détachement", il est devenu "fonctionnaire hors-cadre volontaire". Il s'ensuit que la décision du 24 mai 1984 ne s'exprime pas sur les droits éventuels du requérant en tant que "fonctionnaire hors-cadre volontaire". C'est là une question nouvelle sur laquelle l'Organisation n'a pris position que le 25 juillet 1984, soit moins de trois mois avant le dépôt de la réclamation. Aussi la requête est-elle recevable dans la mesure où elle porte sur le statut de "fonctionnaire hors-cadre volontaire" du requérant.

Sur le fond

9. Pour les raisons indiquées, si le Tribunal n'a pas à examiner les questions tranchées par la décision du 24 mai 1984, il lui incombe de se prononcer sur la situation du requérant telle qu'elle résulte de son titre de "fonctionnaire hors-cadre volontaire".

A ce sujet, il y a lieu d'observer que sans s'opposer à ce que le requérant prenne la qualité de fonctionnaire "hors-cadre volontaire", l'Administration espagnole a refusé de le détacher auprès de l'Organisation au-delà du 30 juin 1984. Pour sa part, après que le requérant fut devenu fonctionnaire "hors-cadre volontaire", l'Organisation n'a pas changé d'attitude envers lui, c'est-à-dire qu'elle a continué de considérer ses rapports de service comme éteints le 30 juin 1984. En particulier, elle ne l'a pas titularisé en maintenant son ancien grade ou en lui en conférant un nouveau. Dans ces conditions, l'acquisition de la situation de fonctionnaire "hors-cadre volontaire" n'a procuré au requérant aucun droit contre l'Organisation. Le requérant ne saurait donc émettre de ce fait quelque prétention à l'égard de l'Organisation, ni exiger de rester en fonction ni obtenir une indemnité. En conclusion, la requête est mal fondée dans la mesure où elle est recevable.

10. Au demeurant, même si la requête était recevable en tant qu'elle se dirige contre la décision du 24 mai 1984, elle devrait être entièrement rejetée.

Certes, le requérant se trouvait dans une situation double. D'une part, il avait été nommé par l'Organisation et figurait dans l'annuaire de son personnel. D'autre part, comme fonctionnaire "hors-cadre en détachement", il s'occupait au sein de l'Organisation des affaires de l'aviation civile de son pays, qui remboursait les frais occasionnés par la présence du personnel détaché. Dans ces conditions, bien que les accords conclus ne les disent pas expressément, la situation du requérant dans l'Organisation dépendait de la volonté de l'Administration espagnole; autrement dit, en cas de retrait de sa qualité de fonctionnaire détaché par l'Administration espagnole, le requérant ne faisait plus partie de l'Organisation. Preuve en est, d'ailleurs, que l'acte de nomination du 25 septembre

1974 se réfère à l'article 3, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel permanent, soit à la règle qui limite la durée des fonctions du personnel détaché à celle de sa mise à disposition. C'est donc avec raison qu'à la suite de la demande adressée par l'Administration espagnole le 24 février 1984, l'Organisation a mis fin le 24 mai 1984 aux services du requérant. Par conséquent, fût-elle susceptible d'être attaquée, cette décision devrait être jugée conforme aux accords intervenus.

Le requérant fait valoir en vain que, selon la jurisprudence, l'interruption du détachement d'un fonctionnaire n'entraîne pas par elle-même la cessation de son engagement dans une organisation internationale. Quelle que soit sa portée, cette règle ne s'applique en tout cas pas aux rapports entre l'Organisation et l'Espagne, celle-ci ne faisant pas partie de celle-là.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 novembre 1985.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
Devlin
A.B. Gardner