

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaires Aschenbrenner, Grand Kammer et Haerberli

Jugement No 1659

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Association européenne de libre-échange (AELE), formées par M. Gerhard Aschenbrenner et M. Heinz Haerberli le 12 février 1996 et régularisées le 30 avril;

Vu la requête dirigée contre la même organisation, formée par M^{me} Nicole Grand Kammer le 14 février 1996 et régularisée le 30 avril;

Vu les mémoires en réponse de l'AELE en date du 14 août 1996, les répliques des requérants du 30 octobre et les duplicques de l'Association datées du 4 avril 1997;

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

Après avoir examiné les dossiers, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. M. Aschenbrenner, ressortissant autrichien né en 1941, est entré au service de l'AELE en septembre 1971. En 1982, l'Association lui a octroyé un engagement permanent. Il occupait au moment des faits un poste portant le grade P.4 au sein du Département des affaires juridiques. M^{me} Grand Kammer, née en 1944, de nationalité suisse, a été engagée par l'Association en septembre 1978; c'est en 1990 qu'elle a été mise au bénéfice d'un contrat permanent. Elle détenait en dernier lieu le grade G.5, avec une indemnité de fonctions au grade G.6, et travaillait à l'unité de dactylographie. M. Haerberli, citoyen suisse né en 1938, a été recruté par l'AELE en juillet 1967. Il a obtenu un engagement permanent en 1975. Il était responsable, au grade P.3, de la Section des finances.

Le 22 juin 1994, les ministres représentant les sept Etats membres de l'AELE, réunis à Helsinki, ont pris acte du retrait de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède de l'Association, à compter du 31 décembre 1994, du fait de leur adhésion à l'Union européenne. Les changements intervenus depuis lors dans la structure de l'AELE sont exposés aux considérants 2 et 3 du jugement 1596 (affaires Leicht et consorts). Lors d'une réunion tenue le 12 décembre 1994, le Conseil de l'AELE a chargé le Secrétaire général de donner le préavis de licenciement aux membres du personnel détenant un engagement permanent avec effet au 30 juin 1995. Les 13 et 14 décembre 1994, le Conseil a chargé un groupe de travail d'émettre des propositions pour l'organisation d'un nouveau secrétariat.

Par des lettres en date du 14 décembre 1994, le Secrétaire général a annoncé aux requérants que, au vu de la décision du Conseil de dissoudre le secrétariat de l'AELE et conformément aux instructions dudit Conseil, il se voyait dans l'obligation de mettre fin à leurs contrats en vertu de l'article 12.2 c) du Statut du personnel avec effet au 30 juin 1995.

En février 1995, le Conseil a entériné des propositions formulées par le groupe de travail. Le 22, l'Association a publié plusieurs avis de vacance en vue du recrutement d'agents pour une durée déterminée. Chacun des requérants s'est porté candidat à un ou plusieurs postes. Le 17 mai, le Secrétaire général leur a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de leur offrir un emploi au sein du nouveau secrétariat.

Le 29 juin 1995, les requérants ont déposé des recours contre leur licenciement auprès de la Commission consultative de l'AELE. Dans des lettres du 14 novembre 1995, le Secrétaire général leur a indiqué que la Commission n'avait pu être constituée et que, dans ce cas, les textes applicables permettaient la saisine directe du Tribunal. Telles sont les décisions entreprises.

B. Les requérants soutiennent que le secrétariat de l'Association n'a jamais été dissous. Le seul changement

intervenue après le 30 juin 1995 réside dans le fait que les effectifs du secrétariat ont été réduits et que certaines conditions d'engagement, telles que les nominations permanentes, ont été supprimées des Statut et Règlement du personnel.

Les décisions mettant fin aux contrats des requérants n'ont pas de fondement juridique valable car elles ont été prises en méconnaissance de l'article 12.2 b) du Statut du personnel, lequel fait obligation à l'organisation, en cas de suppression de poste ou de réduction des effectifs, d'accorder, sous certaines conditions, la priorité d'emploi aux fonctionnaires détenant un engagement permanent. Les décisions de licenciement sont donc nulles et non avenues.

Les requérants font valoir également qu'ils ont été victimes d'un détournement de procédure car, lorsque le licenciement leur a été notifié, la décision avait déjà été prise de maintenir le secrétariat en fonctionnement. Or c'est la dissolution du secrétariat que les lettres du 14 décembre 1994 avancent comme motif des décisions de licenciement. Se prévaloir d'une telle dissolution pour rouvrir le secrétariat le lendemain sous le même nom, et avec la même personnalité juridique et la même mission, avait pour but de contourner les garanties accordées aux membres du personnel et faisait fi des principes du droit de la fonction publique internationale.

Les requérants demandent l'annulation des décisions mettant fin à leurs contrats avec effet au 30 juin 1995, leur réintégration au sein de l'AELE avec un engagement permanent à compter du 1^{er} juillet 1995 et en qualité de membre du fonds de pension de l'Association ou, à défaut, la compensation jusqu'à l'âge de la retraite de leur perte d'emploi, ainsi que leurs dépens.

C. Dans ses réponses, l'AELE soulève l'exception d'irrecevabilité à plusieurs titres. Les décisions définitives du Secrétaire général dans cette affaire sont constituées par les lettres que ce dernier a adressées aux requérants le 14 décembre 1994, et non par celles que prétendent attaquer ces derniers dans leurs requêtes, datées du 14 novembre 1995. Les requêtes, formées en février 1996, sont tardives. Certes, les Statut et Règlement du personnel ne prévoient pas de délai pour la saisine de la Commission consultative, mais les requérants ont attendu plus de six mois pour introduire leurs recours internes. Or ce délai n'est pas un délai raisonnable au sens de la jurisprudence du Tribunal. En outre, les Statut et Règlement ne contiennent aucun délai supérieur à six mois. En tout état de cause, les requêtes sont tardives en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

Sur le fond, l'Association soutient que l'article 12.2 b) du Statut n'est pas applicable : lorsque le Conseil a donné instruction au Secrétaire général de notifier les décisions de licenciement, les Etats membres restants n'avaient pris aucune décision quant à la création d'un nouveau secrétariat. Il n'existait donc à ce moment aucun poste auquel les requérants auraient pu être réemployés. Par la suite, la défenderesse a dûment publié les avis de vacance de postes créés dans le cadre du nouveau secrétariat. Les requérants n'ont pas contesté les décisions de rejet de leurs candidatures à certains de ces postes.

Elle accuse les requérants d'avoir produit des documents confidentiels en violation de l'article 5 du Statut du personnel et demande au Tribunal de ne pas les verser aux dossiers.

D. Dans leurs répliques, les requérants rejettent l'intégralité des arguments de l'AELE quant à l'irrecevabilité alléguée des requêtes. Quant au fond, ils prétendent que leurs postes n'ont pas été supprimés et que, en tout état de cause, l'Association ne pouvait mettre un terme à leurs contrats permanents sans mener à bien une procédure de réduction des effectifs. La distinction entre un ancien et un nouveau secrétariat est une fiction sans pertinence juridique et ne saurait justifier que l'on prive des membres du personnel titulaires d'engagements permanents de leurs droits acquis et de leurs emplois.

Ils évaluent leurs dépens à 5 000 francs suisses pour chacun d'entre eux.

E. Dans ses dupliques, la défenderesse souligne que tous les postes de l'ancien secrétariat, y compris ceux occupés par les requérants, ont été supprimés. De ce fait, l'article 12.2 b) du Statut n'était pas applicable. La dissolution du secrétariat au 30 juin 1995 n'avait rien d'une fiction : il était légitime pour les Etats membres restants de donner à l'Association, après le départ de trois de ses membres, la forme et le contenu qu'ils estimaient appropriés.

CONSIDÈRE :

1. Les requérants étaient titulaires de contrats permanents, qui les liaient à l'Association européenne de libre-échange, lorsque le Secrétaire général de l'organisation les informa, le 14 décembre 1994, qu'il était dans

l'obligation de mettre fin à leurs fonctions à compter du 30 juin 1995. Les mesures ainsi prises faisaient suite à une réunion du Conseil de l'Association qui, du fait du départ de plusieurs Etats membres qui avaient adhéré à l'Union européenne, avait décidé de dissoudre le Secrétariat, c'est-à-dire de mettre fin à ses activités à partir du 30 juin 1995, les Etats se réservant d'examiner les services de secrétariat dont ils auraient besoin pour faire fonctionner l'Association après le 1^{er} juillet 1995. Les décisions mettant un terme aux emplois permanents des fonctionnaires intéressés étaient qualifiées de finales.

2. En février 1995, il fut décidé de recruter sur des contrats de durée déterminée des agents pour un secrétariat réduit. Les intéressés posèrent leur candidature aux emplois qui étaient offerts, mais leurs demandes ne furent pas acceptées : le 17 mai 1995, le Secrétaire général les informa qu'il n'était malheureusement pas en mesure de leur offrir un poste dans le nouveau secrétariat de l'AELE.

3. C'est le 29 juin 1995, soit la veille de la date d'effet de leur licenciement, que les intéressés saisirent la Commission consultative, compétente pour connaître des litiges individuels avant toute saisine du Tribunal de céans, de demandes tendant à ce que les décisions de mettre fin à leur contrat permanent soient reconsidérées, en vue soit de les réintégrer, soit, si cela n'était pas considéré comme approprié, de leur offrir des compensations pécuniaires pour les pertes subies par eux.

4. Le 14 novembre 1995, il leur fut répondu par le Secrétaire général que les délégations des sept Etats membres -- actuels et anciens -- de l'Association n'avaient pu se mettre d'accord sur la constitution de la Commission consultative prévue par les règles applicables et que, dans ces conditions, l'article 41 b) du Statut du personnel ... en vigueur antérieurement au 1^{er} juillet 1995 permettait un appel au Tribunal administratif de l'OIT, lorsque la Commission consultative n'a pas communiqué son avis ou des propositions de règlement dans les soixante jours qui suivent la réception des réclamations.

5. C'est dans ces conditions que le Tribunal de céans a été saisi, les 12 et 14 février 1996, des trois requêtes. Il y a lieu de les joindre, les requérants se trouvant dans des situations de droit, sinon de fait, tout à fait comparables.

6. A ces requêtes, l'Organisation défenderesse oppose plusieurs fins de non-recevoir.

7. En premier lieu, elle soutient que les requérants ne pouvaient valablement contester devant le Tribunal les décisions du 14 novembre 1995, qui se bornaient à leur indiquer qu'ils avaient le droit de faire appel. Les décisions finales du Secrétaire général qui pouvaient être déférées au Tribunal, conformément à l'article 41 b) du Statut du personnel, étaient, selon la défenderesse, les décisions de licenciement du 14 décembre 1994, notifiées le 15 décembre 1994.

8. Il est bien exact que les requérants ne contestent pas le refus opposé à leurs candidatures mais critiquent le rejet de leurs demandes de réintégration et, par là même, mettent en cause la légalité des décisions du 14 décembre 1994. Mais il résulte de la combinaison des articles 40 et 41 du Statut du personnel alors en vigueur que les décisions du Secrétaire général ne peuvent être considérées comme finales et être déférées au Tribunal administratif qu'après saisine préalable, par les fonctionnaires intéressés, de la Commission consultative. Bien que les décisions du 14 décembre 1994 soient qualifiées de finales, les intéressés ne pouvaient saisir directement le Tribunal, mais devaient d'abord s'adresser à la Commission consultative.

9. Encore devaient-ils le faire dans les délais, soutient en second lieu la défenderesse. Or ils ont attendu le 29 juin 1995, soit six mois et demi après la notification des décisions mettant fin à leur contrat, pour s'adresser à la Commission consultative. Cette argumentation serait certes valable si le règlement applicable impartissait un délai de forclusion, mais il n'en est rien. En l'espèce, il est peut-être regrettable que les requérants aient attendu la veille du jour où leur licenciement devait être effectif pour entamer la procédure, mais, comme ils avaient expressément réservé leurs droits en accusant réception des lettres de licenciement et avaient pu espérer jusqu'au dernier moment une solution plus conforme à leurs vœux, il paraît impossible de soutenir que des délais, d'ailleurs non prévus par les textes applicables, avaient couru à leur encontre. Ils étaient donc recevables à saisir la Commission consultative le 29 juin 1995 de recours contestant les décisions prises à leur encontre le 14 décembre 1994.

10. L'organisation défenderesse affirme en troisième lieu que, si la saisine de la Commission consultative a été régulière, les intéressés devaient estimer, au bout de soixante jours, que leurs réclamations étaient rejetées; ils disposaient alors des quatre-vingt-dix jours fixés par l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal pour saisir le Tribunal de céans. Leurs requêtes ayant été enregistrées le 12 février 1996 pour deux d'entre elles et le 14 février

1996 pour la troisième, soit plus de cent cinquante jours après la notification de leurs réclamations à la Commission consultative, seraient dans ces conditions tardives. Mais cette argumentation ne saurait être prise en considération : en effet, si la Commission consultative n'a pas donné son avis dans les soixante jours, c'est qu'elle n'était pas constituée et n'a finalement pas pu l'être. Comme le Tribunal a eu l'occasion de le juger dans les affaires Leicht et consorts (jugement 1596), le 30 janvier 1997, c'est à compter du 16 novembre 1995, date à laquelle les intéressés ont reçu les lettres du Secrétaire général du 14 novembre 1995 les informant que la Commission consultative ne serait pas constituée et qu'ils pouvaient faire appel au Tribunal conformément à l'article 41 b) du Statut du personnel, que le délai de quatre-vingt-dix jours a commencé à courir. Les requêtes ne sont donc pas tardives.

11. Recevables, les requêtes ne sont cependant pas fondées. Selon les requérants, les décisions mettant fin à leurs contrats manquent de base légale, car la dissolution du secrétariat n'est pas un motif valable de licenciement, aux termes de l'article 12.2 du Statut du personnel. Au surplus, l'Association n'a fait aucun effort pour les affecter, en fonction de leurs compétences, dans le nouveau secrétariat qui a été créé à compter du 1^{er} juillet 1995. L'opération dont ils ont été les victimes révélerait un véritable détournement de procédure.

12. Compte tenu des conditions dans lesquelles l'AELE devait être amenée à fonctionner avec quatre Etats seulement à la suite du départ de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, avec un budget de fonctionnement sans commune mesure avec celui qui était auparavant prévu, il était tout à fait naturel qu'elle reconsidère complètement l'organisation de ses services permanents et qu'elle procède à des suppressions de services, et par suite de postes. Comme le Tribunal a eu l'occasion de le préciser dans son jugement 1614 (affaire Morelli) du 30 janvier 1997 :

La structure d'une organisation devant se transformer en même temps que changent les circonstances, les modifications peuvent entraîner la suppression de postes. Car, même si cela n'est pas expressément prévu, une organisation n'est pas tenue de conserver les moyens d'action qu'elle a adoptés à telle ou telle époque.

En l'espèce, la décision de mettre fin aux activités du secrétariat, de licencier avec indemnités les titulaires de contrats permanents et de laisser les contrats de durée déterminée aller jusqu'à leur terme a été prise par le Conseil à 7 et considérée comme la seule mesure acceptable du fait des incertitudes politiques de l'époque et de l'absence de fonds pour payer les traitements au-delà du 30 juin 1995. Les sept Etats membres souhaitaient également préserver la liberté des quatre Etats restant dans l'organisation de créer un service plus modeste, reflétant la nouvelle composition de l'organisation. Cette motivation ne révèle pas d'erreur de droit et, si l'on comprend l'amertume des requérants qui ont vu mettre en place immédiatement une structure allégée dans laquelle ils ne figurent pas, il faut noter qu'ils n'ont pas expressément contesté les décisions refusant d'accepter leurs candidatures. Certes, les requérants reprochent à l'organisation de ne pas s'être conformée aux dispositions de l'article 12.2 b) du Statut du personnel prévoyant une préférence de réemploi pour les titulaires de contrats permanents dont les postes seraient supprimés en raison des nécessités du service mais, compte tenu du caractère global de la suppression du service, l'organisation ne pouvait qu'en tirer les conséquences sans prévoir pour les agents licenciés d'autres possibilités que celle de concourir aux emplois qui devaient être créés dans la nouvelle structure. L'organisation de cette nouvelle structure, à la suite de la décision prise par les quatre Etats restant membres de l'AELE en février 1995, ne révèle en tout cas aucun détournement de procédure, contrairement à ce qui est allégué.

13. Dans ces conditions, le Tribunal ne peut que rejeter les conclusions à fin d'annulation qui lui sont présentées et, avec elles, les conclusions à fin de réintégration et d'indemnisation.

14. L'organisation défenderesse reproche avec véhémence aux requérants d'avoir produit des documents confidentiels qui, selon elle, n'auraient pas dû être produits sans l'accord du Secrétaire général et ne devraient pas être pris en considération par le Tribunal. Mais les requérants avaient justifié qu'ils avaient eu régulièrement communication de ces documents lorsqu'ils étaient fonctionnaires de l'organisation, et l'on voit mal pourquoi ils ne pourraient pas les utiliser pour défendre leur cause dans le cadre confidentiel de la procédure devant le Tribunal de céans. Pour le surplus, le Tribunal renvoie aux considérants 28 à 33 du jugement 1596 mentionné ci-dessus.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M^{me} Mella

Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 juillet 1997.

William Douglas

Michel Gentot

Mella Carroll

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.