

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire PETITFILS (No 2)

Jugement No 1229

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la seconde requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Patrick Petitfils le 29 janvier 1992, la réponse d'Eurocontrol du 8 avril, la réplique du requérant du 10 septembre et la duplique de l'Organisation du 29 octobre 1992;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal et les articles 24, 40(1) et 91(2) des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht;

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 allégations suivants :

A. Le requérant est entré en 1971 au service du Centre Eurocontrol à Maastricht en qualité d'élève contrôleur aérien; depuis le 26 février 1992, il y exerce les fonctions de contrôleur principal, au grade B1. Parallèlement, il a suivi des études de droit administratif et de droit des transports, couronnées en 1990 par un doctorat en droit public après la soutenance d'une thèse sur la responsabilité des services de la navigation aérienne en droit français. Par lettre du 7 janvier 1991, le requérant a attiré l'attention du Directeur général sur le fait que l'article 24, troisième et quatrième paragraphe, des Conditions générales d'emploi n'était guère appliqué au bénéfice des contrôleurs du Centre de Maastricht. Ces dispositions ont la teneur suivante :

"L'Agence facilite le perfectionnement professionnel du personnel, dans la mesure où celui-ci est compatible avec les exigences du bon fonctionnement des services et conforme à l'intérêt de ceux-ci.

Il est tenu compte également de ce perfectionnement pour le déroulement de la carrière."

Le requérant a estimé que ses diplômes l'avaient plutôt desservi dans le déroulement de sa carrière.

Par lettre du 13 juin 1991, le Directeur général a répondu au requérant que ses griefs n'étaient pas fondés : les dispositions susmentionnées ne lui étaient pas applicables puisque les disciplines choisies pour ses études universitaires n'étaient pas destinées à perfectionner ses qualifications originales, mais à l'orienter vers une nouvelle filière.

Par lettre du 10 septembre 1991, le requérant a introduit une réclamation fondée sur l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi. L'Organisation n'ayant pris aucune décision dans le délai de soixante jours prévu à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, il conteste, dans la présente requête, la décision implicite de rejeter sa réclamation.

B. Le requérant soutient qu'il existe un lien étroit entre les disciplines choisies pour compléter ses études et son travail d'agent international contribuant à la sécurité de la navigation aérienne.

L'étude du droit administratif lui a permis de mieux connaître les droits et obligations de l'employeur et du salarié. La plupart des emplois à Eurocontrol étant de nature technique, le personnel n'est guère au courant de ces questions. Le requérant a tenté de combler ces lacunes. Ses nouvelles qualifications constituent un atout pour l'Organisation. En déclarant lui avoir accordé toutes les facilités nécessaires au succès de ses études, à savoir l'octroi d'un congé non rémunéré de deux mois et demi, le Directeur général a reconnu qu'il avait perfectionné ses qualifications professionnelles dans l'intérêt de l'Agence au sens du troisième paragraphe de l'article 24. En refusant de voir dans ses études de droit administratif le "perfectionnement" dont il est question au quatrième paragraphe de l'article 24, Eurocontrol commet une erreur de droit.

En outre, Eurocontrol a commis une erreur manifeste d'appréciation et tiré des conclusions erronées de la nature de

ses nouvelles qualifications. Ses études lui ont permis de mieux connaître notamment les sources du droit des transports aériens ainsi que l'évolution des conditions techniques et sociales dans le contrôle aérien et des responsabilités du contrôleur.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer qu'il y avait en l'espèce perfectionnement au sens de l'article 24 des Conditions générales d'emploi et qu'Eurocontrol a violé ses propres règles et lui a porté préjudice dans le déroulement de sa carrière.

C. L'Organisation soutient dans son mémoire en réponse que la requête est irrecevable. Aux termes de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi, une réclamation ne peut être dirigée que contre un acte faisant grief. Or, dans sa réponse du 13 juin 1991, le Directeur général n'a fait que retracer la carrière du requérant en lui indiquant en quoi elle avait suivi un cours normal et que ses diplômes universitaires pourraient être pris en compte s'il brigait un emploi exigeant des connaissances juridiques. La distinction faite par le Directeur général entre le perfectionnement professionnel et la réorientation des qualifications ne saurait s'analyser comme un refus de prendre en considération les titres universitaires du requérant. Le Directeur général n'a pris aucune décision affectant sa situation administrative.

Sa réclamation interne ne comportait pas de conclusion, mais se terminait par le souhait d'élargir les perspectives de carrière des contrôleurs. Ses conclusions sont mentionnées pour la première fois dans sa requête au Tribunal et, par conséquent, elles sont irrecevables.

Sur le fond, la défenderesse répond à titre subsidiaire. Elle fait valoir que le requérant fait erreur en considérant que ses diplômes universitaires constituent un perfectionnement professionnel, c'est-à-dire étroitement lié aux fonctions exercées et effectué dans l'intérêt "du bon fonctionnement des services". Des études sur les sources du droit, la condition d'agent international ou la responsabilité juridique ne sont pas de nature à développer l'habileté du contrôleur ni à renforcer les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de son métier. Eurocontrol assure d'ailleurs elle-même le perfectionnement professionnel de ses agents par des stages compris dans l'horaire normal de travail et dont l'objet est toujours en rapport direct avec l'activité professionnelle.

Le requérant n'a jamais bénéficié des avantages prévus à l'article 24 des Conditions générales d'emploi, mais bien du congé prévu à l'article 40(1) qui a la teneur suivante :

"L'agent titulaire peut, à titre exceptionnel et sur sa demande, être mis en congé, sans rémunération, pour des motifs de convenance personnelle."

Aucune erreur de droit ou d'appréciation n'a donc été commise par Eurocontrol qui n'a pas violé les dispositions des Conditions générales d'emploi. De toute façon, pour se prévaloir d'une violation, il faudrait établir l'existence d'un préjudice. En fait, le requérant a atteint le sommet de sa catégorie. Ses diplômes universitaires ne l'ont donc pas desservi et lui ont même permis de se porter candidat à des emplois dans des domaines auxquels un contrôleur ne peut normalement prétendre.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que ses études de droit administratif lui ont permis d'oeuvrer dans l'intérêt de l'Agence, car elles sont essentielles à ses fonctions de représentant du personnel.

Le refus du Directeur général, en date du 13 juin 1991, de lui appliquer les dispositions de l'article 24 des Conditions générales d'emploi constitue un élément suffisant pour rendre la requête recevable et pour démontrer la violation par Eurocontrol de ses propres règles et le préjudice ainsi causé au requérant.

E. Dans sa duplique, l'Agence développe ses moyens. Elle insiste sur l'absence de préjudice dans le déroulement de la carrière du requérant, qui a été promu à son grade actuel, B1, avec le minimum d'ancienneté dans le grade B2. Son titre de docteur, obtenu en 1990, ne l'a donc pas desservi, et ses perspectives de carrière sont excellentes. Un diplôme universitaire n'est pas exigé pour enseigner les techniques de contrôle aérien, ce qui démontre, si besoin était, qu'en tant que telles, des études ne sont pas considérées comme un perfectionnement pour l'exercice de la profession. Le requérant n'a d'ailleurs jamais attaqué ni l'application du quatrième paragraphe de l'article 24 des Conditions générales d'emploi ni les procédures de concours.

CONSIDERE :

1. Le requérant, contrôleur principal d'Eurocontrol, demande l'annulation de la décision implicite de rejet résultant,

selon lui, du silence observé par l'Organisation défenderesse à l'égard d'une réclamation dirigée contre le refus de prendre en compte, pour le déroulement de sa carrière, les diplômes universitaires qu'il a acquis en cours d'emploi.

2. Le requérant est entré au service de l'Organisation en qualité d'élève contrôleur aérien et a poursuivi normalement sa carrière jusqu'à l'emploi de contrôleur principal de grade B1 qu'il détient actuellement. Parallèlement à son activité professionnelle, il a poursuivi des études universitaires et obtenu à cet effet deux congés de convenance personnelle. Il a ainsi acquis divers diplômes, à savoir un diplôme d'études universitaires générales (DEUG) en 1979, une licence en droit en 1981, une maîtrise en droit administratif en 1983, un diplôme d'études supérieures spécialisées en droit des transports aériens en 1984 et un doctorat en 1990, suite à la soutenance d'une thèse intitulée "La responsabilité des services de la navigation aérienne en droit français".

3. Désireux de mettre en valeur ces nouvelles qualifications, il a brigué divers emplois de la catégorie A, mais jusqu'ici ses candidatures n'ont pas été retenues. Le 7 janvier 1991, il a adressé au Directeur général une lettre de doléances au titre du quatrième paragraphe de l'article 24 des Conditions générales d'emploi. Dans cette lettre, il reprochait à l'administration de le maintenir dans des fonctions subalternes malgré les diplômes acquis entre-temps et de ne pas avoir facilité le déroulement harmonieux de sa carrière, comme la disposition citée lui en ferait l'obligation.

4. Par une lettre du 13 juin 1991, le Directeur général lui a fait observer que les qualifications nouvelles qu'il avait acquises dans le domaine juridique ne pouvaient être considérées au titre de "perfectionnement professionnel" pour les fonctions auxquelles il avait été nommé et dans lesquelles il avait poursuivi sa carrière. Ces qualifications marquaient plutôt une réorientation vers des emplois d'un autre type peu représenté dans l'administration d'Eurocontrol. Le Directeur général lui a fait encore remarquer que ses candidatures avaient été dûment prises en considération, en concurrence avec celles d'autres candidats, pour les quelques vacances qui s'étaient produites, mais qu'il n'avait pas été possible de lui offrir un des postes sollicités. En conséquence, le Directeur général a estimé infondées ses doléances.

5. Par lettre du 10 septembre 1991, le requérant a introduit une réclamation en vertu de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi en faisant valoir en substance les griefs qu'il avait déjà formulés dans sa lettre de doléances du 7 janvier 1991. L'Organisation ayant laissé cette réclamation sans suite, le requérant a déposé sa requête auprès du Tribunal le 29 janvier 1992.

6. Dans sa défense, Eurocontrol fait valoir à titre principal l'irrecevabilité de la requête. L'Organisation expose qu'aux termes de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi, une réclamation ne peut être dirigée que contre un "acte faisant grief"; on ne saurait qualifier comme tel la réponse du Directeur général à la lettre du requérant du 7 janvier 1991, qui ne comportait aucune conclusion concrète. La même observation s'appliquerait à sa réclamation du 10 septembre 1991. La question des qualifications acquises par un fonctionnaire ne peut conduire à des appréciations concrètes, susceptibles de recours, qu'à l'occasion d'actes juridiques qui interviennent dans la carrière du fonctionnaire, tels qu'une mutation, une promotion ou une nomination faite à la suite d'un concours. Or, la réclamation du requérant serait intervenue en dehors de tout contexte de ce genre et elle viserait à obtenir des assurances, que l'Organisation ne serait pas en mesure de lui donner, concernant sa carrière future.

7. Quant au fond, qui n'est abordé qu'à titre subsidiaire, l'Organisation souligne que les études et diplômes dont fait état le requérant, s'il est vrai qu'ils manifestent son intérêt pour certains problèmes juridiques de la navigation aérienne, n'apportent aucun perfectionnement des aptitudes requises d'un contrôleur aérien. On ne saurait donc les faire rentrer sous la notion du "perfectionnement professionnel" auquel fait référence l'article 24 des Conditions générales d'emploi dont l'application suppose toujours un rapport direct avec l'activité de l'agent. Or, tel ne serait pas le cas des études que le requérant avait choisies de poursuivre en fonction de ses préférences personnelles.

8. Pour sa part, le requérant souligne que c'est bien en vue de sa carrière en tant que contrôleur aérien qu'il a fait valoir ses nouvelles qualifications. Il développe les raisons qui l'amènent à penser qu'une spécialisation en droit aérien est de nature à valoriser la profession de contrôleur aérien et à justifier son ascension à certaines responsabilités supérieures.

9. La présente requête est un recours en carence dirigé contre une décision implicite de rejet, réputée résulter du silence observé par l'administration sur la réclamation du requérant. En vue d'apprécier la justification de l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Organisation défenderesse, il faut rappeler d'abord les termes de l'article 91 des Conditions générales d'emploi :

"1. Toute personne visée aux présentes dispositions peut saisir le Directeur général d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. Le Directeur général notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la demande. A l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la demande vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation au sens du paragraphe suivant.

2. Toute personne visée aux présentes dispositions peut saisir le Directeur général d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, soit que le Directeur général ait pris une décision, soit qu'il se soit abstenu de prendre une mesure imposée par le statut. ..."

10. Il convient de tenir compte également des termes de l'article 24 des Conditions générales d'emploi dont les troisième et quatrième paragraphes, cités sous A ci-dessus, se rapportent à certains devoirs de protection et d'assistance incombant à l'Organisation à l'égard de ses agents.

11. Il résulte des dispositions citées de l'article 91(2) qu'en cas de recours contre la carence de l'administration, ce qui est le cas en l'occurrence, le requérant doit établir que l'Organisation s'est abstenue de prendre à son égard "une mesure imposée par le statut". Le recours n'est donc ouvert qu'au cas où la décision exigée peut être définie en fonction d'une obligation imposée à l'administration par les Conditions générales d'emploi, et cela en des termes susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de la part du Tribunal.

12. Or, ainsi que l'Organisation défenderesse l'a exposé avec raison, le requérant n'a fait, dans ses lettres adressées au Directeur général, qu'exposer des doléances sans objet précis, sauf celui d'exprimer son dépit de ne pas avoir su reconnaître aussitôt, en termes d'avantages de carrière, l'effort de formation extraprofessionnelle qu'il avait choisi de consentir. Il n'a pas été en mesure, ni dans sa réclamation, ni dans les termes de son recours, de concrétiser l'obligation statutaire que l'Organisation aurait méconnue à son égard. Il ne peut donc y avoir "acte lui faisant grief" au sens de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi.

13. En effet, les troisième et quatrième paragraphes de l'article 24, relatifs au perfectionnement professionnel, ne créent aucune obligation précise à charge de l'Agence. Le quatrième paragraphe, aux termes duquel l'Organisation tient compte du perfectionnement professionnel des fonctionnaires "pour le déroulement de la carrière", se réfère de toute évidence, selon le contexte, aux efforts consentis par le fonctionnaire à l'initiative de l'Organisation, en conformité avec l'intérêt de celle-ci. Cette disposition ne saurait servir à définir une obligation pour l'Organisation de récompenser par des avantages de carrière un effort de formation orienté selon les préférences personnelles des agents. En aucun cas l'octroi de congés de convenance personnelle ne saurait engager l'Organisation du fait que ces congés auraient été utilisés à des fins d'étude ou de perfectionnement.

14. Enfin le requérant n'a pas pu créer à charge de l'administration une obligation quelconque, d'autant moins qu'il a essayé de la construire sur un terrain - la carrière du fonctionnaire - au regard duquel l'Organisation exerce un large pouvoir d'appréciation.

15. Il en résulte que la requête est à tous égards irrecevable, à défaut de décision, même implicite, susceptible de faire l'objet d'un recours en justice.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

Mella Carroll
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner

