

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)
28 février 1996 *

«Fonctionnaires – Annulation de la décision de la Commission
fixant le classement du requérant – Réintégration après détachement
sur demande du fonctionnaire»

Dans l'affaire T-15/95,

Nuno do Paço Quesado, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Trèves (Allemagne), représenté par M^{es} Jean-Noël Louis et Véronique Leclercq, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Joseph Griesmar et Julian Currall, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 1^{er} mars 1994, fixant le classement du requérant, au moment de sa réintégration au service de la traduction de la Commission après détachement sur demande, au grade LA 5, échelon 1, avec ancienneté au 1^{er} avril 1994,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. H. Kirschner, président, C. W. Bellamy et A. Kalogeropoulos,
juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 23 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

Faits et procédure

- 1 Le requérant est entré en service à la Commission le 1^{er} janvier 1986. Classé au grade A 7, échelon 1, il a été affecté au service de la traduction.
- 2 A sa demande, il a été détaché, à partir du 1^{er} octobre 1987, au Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (ci-après «Cedefop»). Son détachement a été prolongé d'abord jusqu'au 30 septembre 1989, puis jusqu'au 30 septembre 1990.
- 3 Ayant réussi le concours général COM/LA/5/88, organisé par la Commission en vue de la constitution d'une liste de réserve pour le recrutement de traducteurs principaux/réviseurs de langue portugaise, le requérant a été ensuite nommé traducteur principal et a été affecté au service de la traduction de la Commission à

Bruxelles, avec classement au grade LA 5, échelon 1, et effet au 1^{er} octobre 1990. Son ancienneté d'échelon a été fixée à la même date.

- 4 Toutefois, à la demande du requérant, son détachement au Cedefop a encore été prorogé par décision du 4 mars 1991, pour la période comprise entre le 1^{er} octobre 1990 et le 30 septembre 1991 et, ensuite, par décisions successives du 8 janvier 1992, du 11 novembre 1992 et du 19 octobre 1993, jusqu'au 30 septembre 1994.
- 5 Par note en date du 16 novembre 1993, le requérant a demandé sa réintégration au service de la traduction de la Commission. Par note de l'assistante du directeur général du service de la traduction du 10 décembre de la même année, le requérant a été informé qu'il serait réintégré au service de la traduction à l'unité F.9 à Luxembourg, à partir du 1^{er} avril 1994.
- 6 Par décision du directeur général du personnel et de l'administration du 1^{er} mars 1994, le requérant a été effectivement affecté au service de la traduction, «unité thématique F: Affaires sociales, politique des consommateurs, unité langue portugaise à Luxembourg», et classé au grade LA 5, échelon 1, avec ancienneté au 1^{er} avril 1994.
- 7 Par lettre du 30 mai 1994, le requérant a demandé l'annulation de cette décision et à ce que son classement soit arrêté en prenant en considération la période de son détachement au Cedefop.
- 8 Cette lettre, enregistrée au secrétariat général de la Commission sous le numéro R/532/94 et traitée par la Commission en tant que réclamation, a été rejetée par décision du 19 octobre 1994, notifiée au requérant par lettre en date du 24 octobre de la même année, qui lui a été transmise, de Bruxelles à Luxembourg, par la voie hiérarchique.

- 9 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée et enregistrée au greffe du Tribunal le 2 février 1995, le requérant a introduit le présent recours.
- 10 Le requérant ayant renoncé, par lettre en date du 12 avril 1995, au dépôt du mémoire en réplique, la procédure écrite a été clôturée le 13 avril 1995.
- 11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal à l'audience du 23 novembre 1995.

Conclusions des parties

- 12 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision de la Commission du 1^{er} mars 1994, en ce qu'elle fixe le classement du requérant au grade LA 5, échelon 1, avec ancienneté de grade et d'échelon au 1^{er} avril 1994;
 - annuler, pour autant que de besoin, la décision de la Commission du 19 octobre 1994, portant rejet explicite de sa réclamation;
 - condamner la partie défenderesse aux dépens.
- 13 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme non fondé;
 - statuer comme de droit sur les dépens.

Sur le fond

Exposé sommaire de l'argumentation des parties

- 14 Le requérant soutient que les fonctionnaires détachés sur leur demande doivent continuer à bénéficier, pendant la durée de leur détachement, de l'avancement automatique d'échelon, tel que prévu par l'article 44 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»), et que, par conséquent, la décision attaquée, faute d'avoir pris en compte, aux fins de son classement, lors de sa réintégration dans les services de la Commission, la période de son détachement au Cedefop, doit être annulée.

- 15 Il souligne que, selon les dispositions de l'article 37 du statut, le fonctionnaire en position de détachement reste soumis aux obligations qui lui incombent «en raison de son appartenance à son institution d'origine» et continue à bénéficier de tous ses droits dans les conditions prévues aux articles 38 et 39 du statut. Il considère que, si l'article 39 du statut, relatif au détachement sur demande, ne prévoit pas, comme le fait l'article 38 du statut, relatif au détachement dans l'intérêt du service, que le fonctionnaire détaché sur sa demande conserve son emploi, ses droits à l'avancement et sa vocation à la promotion, cette disposition ne saurait être, pour autant, interprétée de manière à priver les fonctionnaires relevant de son champ d'application de leur droit à l'avancement.

- 16 Le requérant considère que l'article 39 du statut constitue une disposition dérogatoire au «régime commun» applicable aux fonctionnaires en position d'activité et doit, en tant que telle, faire l'objet d'une interprétation stricte. Il en résulterait que, à défaut de disposition expresse du statut les excluant du champ d'application de l'article 44 du statut, les fonctionnaires détachés sur leur demande devraient pouvoir bénéficier, dans les mêmes conditions que leurs collègues détachés dans l'intérêt du service, des dispositions de l'article 44 précité, qui prévoit que «le fonctionnaire comptant deux ans d'ancienneté dans un échelon de son grade accède automatiquement à l'échelon suivant de ce grade».

- 17 A cet égard, le requérant ajoute qu'une interprétation restrictive de l'article 39, selon laquelle les fonctionnaires détachés sur leur demande seraient exclus du bénéfice de l'avancement d'échelon prévu par l'article 44 du statut, aboutirait à ce que l'institution d'origine des fonctionnaires concernés bénéficie de l'expérience professionnelle spécifique qu'ils ont acquise pendant la durée de leur détachement, sans aucune contrepartie.
- 18 Enfin, le requérant fait observer que, si le législateur communautaire voulait priver les fonctionnaires en détachement sur leur demande de leur droit à l'avancement d'échelon, comme il l'a fait pour les fonctionnaires en congé de convenance personnelle, il aurait regroupé dans une même section les régimes applicables aux fonctionnaires en détachement sur leur demande et à ceux en congé de convenance personnelle. En regroupant, donc, dans la même section, le régime des fonctionnaires détachés à leur demande et le régime de ceux qui le sont dans l'intérêt du service, le législateur a voulu, selon le requérant, que ces deux catégories de fonctionnaires soient traitées d'une façon identique par rapport aux fonctionnaires en congé de convenance personnelle.
- 19 La Commission souligne que si, selon l'article 37 du statut, le fonctionnaire détaché continue à bénéficier de tous ses droits et reste soumis aux obligations qui lui incombent en raison de son appartenance à son institution d'origine, ce n'est, cependant, que dans les conditions prévues par les articles 38 et 39 du statut. Il en résulterait que les droits et obligations des fonctionnaires en position de détachement ne peuvent être maintenus que pour autant qu'une disposition expresse l'autorise dans le cadre de l'un ou de l'autre type de détachement, tels qu'ils sont organisés, respectivement, par les articles 38 et 39. Or, le droit à l'avancement d'échelon n'étant expressément prévu que pour les seuls fonctionnaires détachés dans l'intérêt du service [article 38, sous f), du statut], ce même droit ne saurait être reconnu aux fonctionnaires détachés à leur demande.
- 20 La Commission conteste la thèse du requérant selon laquelle, dans le silence des textes, ce sont les règles d'un «régime commun», qui serait celui applicable à la position d'activité, qui s'appliquent indistinctement. Selon la Commission, chacune

des positions que peut occuper un fonctionnaire, telles qu'elles sont définies par l'article 35 du statut (activité, détachement, congé de convenance personnelle, disponibilité et congé pour service militaire), obéit à ses propres règles, de sorte que, si ces règles gardent le silence à propos de tel ou tel droit reconnu aux fonctionnaires en position d'activité, l'on ne saurait en déduire que le droit en cause est conféré à tous les autres intéressés en vertu d'un «régime commun», celui applicable à cette position, mais, au contraire, que ce droit, en l'absence d'une base statutaire expresse, ne leur est pas reconnu.

- 21 S'agissant, ainsi, du droit à l'avancement automatique d'échelon, la Commission souligne que, en ce qui concerne les positions autres que la position d'activité, le législateur a éprouvé le besoin de prévoir expressément le maintien de ce droit pour le cas du détachement dans l'intérêt du service [article 38, sous f), du statut] et celui du congé pour services militaires (article 42 du statut). La raison serait que, dans ces deux positions, le fonctionnaire concerné conserve, d'une certaine façon, l'emploi qu'il occupait auparavant et se trouve, ainsi, dans une situation très proche de celle du fonctionnaire en activité, lequel occupe son emploi. De plus, s'agissant de cas où la modification de la position administrative du fonctionnaire concerné peut avoir lieu contre sa volonté, il serait justifié de préserver son droit à l'avancement d'échelon, afin de ne pas le pénaliser outre mesure.
- 22 La Commission relève que, s'agissant, en revanche, des autres positions (congé pour convenance personnelle, disponibilité, détachement sur demande), le fonctionnaire placé dans l'une de celles-ci ou bien l'est sur sa propre demande, ou bien n'a plus la garantie du maintien de son emploi, ce qui expliquerait pourquoi le législateur n'a pas cru devoir, dans ces cas, maintenir son droit à l'avancement d'échelon.
- 23 Quant à l'argumentation du requérant selon laquelle la thèse de la Commission a pour résultat que l'institution d'origine bénéficierait, sans contrepartie, de l'expérience professionnelle que le fonctionnaire concerné aurait acquise pendant la durée de son détachement, la Commission rétorque que ce n'est que lors du recrutement qu'il est possible, en vue du classement en échelon, d'accorder à l'intéressé une bonification d'ancienneté, ainsi que le prévoit l'article 32 du statut,

afin de tenir compte de son expérience professionnelle antérieure. La réintégration en position d'activité, à l'issue d'un détachement, n'étant pas un recrutement, elle ne relèverait pas de l'article 32 du statut.

24 La Commission invoque à cet égard l'arrêt du Tribunal du 8 mars 1990, Schwedler/Parlement (T-41/89, Rec. p. II-79, point 29), selon lequel «les dispositions du droit communautaire qui ouvrent droit à des prestations financières doivent être interprétées strictement», et en conclut que l'on ne saurait, ainsi, suppléer au silence des dispositions du statut en adoptant les considérations avancées par le requérant en faveur du maintien de son droit à l'avancement d'échelon, parce que le silence du législateur sur ce point exprimerait, précisément, sa volonté de ne maintenir ce droit que dans les cas où il l'a expressément prévu, ainsi le détachement dans l'intérêt du service [article 38, sous f), du statut].

25 Enfin, la Commission rejette la thèse du requérant selon laquelle une interprétation restrictive de l'article 39 du statut aurait pour résultat de reconnaître des droits quasiment identiques aux fonctionnaires détachés à leur demande et à ceux qui sont en congé de convenance personnelle. Elle souligne que, à la différence du congé pour convenance personnelle, le détachement sur demande ne comporte pas, selon l'article 39, sous a), du statut, de limite quant à sa durée et ajoute que le fonctionnaire détaché sur sa demande bénéficie au sein de son institution d'accueil d'une couverture contre les risques de maladie et d'accident identique à celle dont il bénéficiait en position d'activité, tandis que le fonctionnaire en congé de convenance personnelle n'est pas, en règle générale, couvert contre ces risques. Ces exemples démontreraient amplement que le régime du détachement sur demande et celui du congé de convenance personnelle comportent des règles différentes, aménageant des droits différents.

Appréciation du Tribunal

26 Le Tribunal rappelle, à titre liminaire, que, selon l'article 37, deuxième alinéa, du statut, un fonctionnaire en position de détachement «continue à bénéficier, dans les conditions prévues aux articles 38 et 39, de tous ses droits et reste soumis aux obligations qui lui incombent en raison de son appartenance à son institution

d'origine». Il en résulte que le cas du détachement dans l'intérêt du service obéit aux règles énoncées à l'article 38, alors que le cas du détachement sur demande obéit aux règles énoncées à l'article 39, ces deux dispositions formant ensemble le régime de la position du «détachement» qui est une des positions prévues par le chapitre 2 du titre III du statut.

- 27 S'agissant du détachement dans l'intérêt du service, il convient de relever que, selon l'article 38 du statut, à l'expiration de chaque période de six mois, l'intéressé peut demander qu'il y soit mis fin, alors que, dans le cas du détachement sur demande, à l'expiration de ce délai, le fonctionnaire concerné peut être remplacé dans son emploi. En outre, selon la même disposition du statut, le fonctionnaire détaché dans l'intérêt du service a droit à un traitement différentiel lorsque l'emploi auquel il est détaché comporte une rémunération globale inférieure à celle afférente à son grade et à son échelon dans son institution d'origine. Enfin, l'article 38, sous f), du statut prévoit expressément que le fonctionnaire ainsi détaché conserve son emploi, ses droits à l'avancement et sa vocation à la promotion.
- 28 En revanche, s'agissant du détachement sur demande du fonctionnaire, aucune des règles susmentionnées n'est reprise dans l'article 39 du statut. Il en résulte qu'il y a lieu de considérer que le législateur communautaire n'a voulu conférer au fonctionnaire détaché sur sa demande ni le droit à un traitement différentiel ni les droits à l'avancement et à la vocation à la promotion, comme c'est le cas pour le fonctionnaire détaché dans l'intérêt du service. Dans le cas contraire, s'agissant des dispositions destinées à définir, selon l'article 37 du statut, les conditions dans lesquelles le fonctionnaire en position de détachement continue à bénéficier de ses droits et à être soumis aux obligations découlant de son appartenance à son institution d'origine, le législateur communautaire n'aurait pas manqué d'adopter, dans le cadre de l'article 39 du statut, des dispositions identiques, sur ces points, à celles de l'article 38 du statut. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'on ne saurait donc inférer du silence de l'article 39 du statut un droit qui n'est expressément prévu que pour le cas des seuls fonctionnaires détachés dans l'intérêt du service, tel le droit litigieux en l'espèce.

- 29 Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour que, les dispositions du statut comportant une terminologie précise, elles ne sauraient être étendues par analogie à des cas non visés de façon explicite, de sorte que, en l'espèce, l'on ne saurait ajouter aux règles limitativement prévues par l'article 39 du statut une règle identique à celle posée par l'article 38, sous f), du statut (arrêts de la Cour du 16 mars 1971, Bernardi/Parlement, 48/70, Rec. p. 175, points 11 et 12, et du 20 juin 1985, Klein/Commission, 123/84, Rec. p. 1907, point 25).
- 30 Il convient d'ajouter qu'une telle interprétation de la réglementation différenciée introduite par les articles 38 et 39 du statut, en ce qui concerne le fonctionnaire en détachement dans l'intérêt du service et celui détaché sur sa demande, est justifiée par la considération que, dans le premier cas, le détachement peut être décidé contre la volonté du fonctionnaire concerné, de sorte qu'il est permis de penser que le législateur communautaire a voulu garantir à ce dernier que son changement d'affectation n'affectera, pour autant, ni sa rémunération ni les perspectives de sa carrière au sein de son institution d'origine. En revanche, une telle garantie n'apparaît pas indispensable dans le cas du détachement sur demande, puisque, dans ce dernier cas, il appartient au fonctionnaire concerné d'évaluer les avantages du détachement dont il demande à faire l'objet, malgré une éventuelle diminution de son traitement et la perte de la vocation à la promotion qu'il avait acquise dans son institution d'origine. Ces considérations quant à la volonté présumée des rédacteurs du statut ne sauraient être réfutées par l'argument du requérant selon lequel le refus d'accorder au fonctionnaire détaché sur sa demande le droit à l'avancement d'échelon prévu par l'article 44 du statut aurait pour effet de faire bénéficier son institution d'origine de l'expérience professionnelle acquise pendant son détachement, sans aucune contrepartie. En effet, il n'est pas certain, compte tenu des circonstances qui peuvent caractériser chaque cas d'espèce, que l'expérience qu'un fonctionnaire détaché sur sa demande peut acquérir dans le cadre de l'emploi dans lequel il est détaché soit toujours en rapport avec les besoins propres aux services de son institution d'origine, de sorte que celle-ci puisse bénéficier effectivement de cette expérience.
- 31 Quant à l'argument du requérant selon lequel il y aurait un régime commun concernant le droit à l'avancement automatique d'échelon, tel qu'il est prévu par l'article 44 du statut, qui serait applicable, en l'absence d'une disposition expresse, à toutes les positions dans lesquelles peuvent être placés les fonctionnaires

communautaires, le Tribunal estime qu'il ne saurait être retenu. En effet, concernant le droit à l'avancement automatique d'échelon, les articles 38, sous f), et 42, deuxième alinéa, du statut prévoient, de façon expresse, que ce droit est maintenu lorsque le fonctionnaire concerné se trouve, respectivement, en détachement dans l'intérêt du service et en congé pour services militaires, alors que les articles 40, paragraphe 3, premier alinéa, et 41, paragraphe 3, premier alinéa, du statut excluent, tout aussi expressément, le bénéfice de ce droit lorsque le fonctionnaire se trouve, respectivement, en position de congé pour convenance personnelle ou en disponibilité. L'on ne saurait donc admettre qu'il existe un régime commun caractérisé par l'avancement automatique d'échelon, tel qu'il est prévu par l'article 44 du statut, étant donné que, si un tel régime commun, applicable en l'absence de dispositions particulières, existait, le législateur communautaire n'aurait pas besoin d'accorder expressément un tel droit aux fonctionnaires en congé pour services militaires et de le refuser, tout aussi expressément, aux fonctionnaires en congé de convenance personnelle ou en disponibilité.

- ³² Cette conclusion n'est pas infirmée par le silence, apparent, de l'article 39 du statut, qui ne contient pas de disposition accordant ou refusant, expressément, le droit à l'avancement d'échelon au fonctionnaire détaché sur sa demande, ce qui, selon le requérant, justifierait l'application de l'article 44 du statut, celui-ci étant applicable dans tous les cas où, comme en l'espèce, les dispositions régissant l'une des positions définies par l'article 35 du statut gardent le silence concernant le droit litigieux. En effet, une telle interprétation ne pourrait être, éventuellement, justifiée que si le détachement sur demande du fonctionnaire intéressé constituait, en lui-même, une des positions visées par l'article 35 du statut. Or, le détachement sur demande ne constitue pas une position statutaire autonome, mais forme, avec le détachement dans l'intérêt du service, une seule position statutaire, celle du «détachement», telle que définie par l'article 37 du statut et réglementée par les articles 38 et 39, dans le cadre de la section 2, chapitre 2, titre III, du statut. Dans ces conditions, les dispositions de l'article 38 du statut, en tant que dispositions réglementant la position du détachement, doivent être lues en liaison avec celles de l'article 39 du statut, qui réglementent, aussi, cette même position statutaire. Il en résulte que l'absence, dans l'article 39 du statut, de disposition expresse, conférant le droit litigieux au fonctionnaire détaché sur sa demande, doit être également appréciée en liaison avec l'article 38, sous f), du statut, qui confère, lui, le droit litigieux au seul fonctionnaire détaché dans l'intérêt du service.

- 33 Par conséquent, le requérant, qui n'est pas fondé à prétendre à une application, par analogie, de l'article 38, sous f), au cas visé par l'article 39 du statut (voir ci-dessus points 29 et 30), ne saurait, non plus, prétendre à une telle application par analogie en soutenant que, en l'absence de dispositions expresses à cet effet, il existerait un régime commun conférant aux fonctionnaires qui se trouvent dans une des positions statutaires autres que l'activité, le droit à l'avancement automatique d'échelon, tel que celui-ci est prévu par l'article 44 du statut.
- 34 Il résulte de tout ce qui précède que le moyen du requérant, tiré d'une interprétation et d'une application erronées de l'article 39 du statut, n'est pas fondé et que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 35 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, aux termes de l'article 88 du règlement de procédure, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. Le requérant ayant succombé en ses moyens, chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Kirschner

Bellamy

Kalogeropoulos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 février 1996.

Le greffier
H. Jung

Le président
H. Kirschner