

## SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

### Affaire ZAGO

#### Jugement No 1349

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Lorenzo Zago le 23 juin 1993, la réponse de l'ESO en date du 27 septembre, la réplique du requérant du 17 décembre 1993 et la duplique de l'Organisation du 15 avril 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article IV 1.02 du Règlement combiné du personnel de l'ESO et les articles R II 1.17, R II 6.03 et R II 6.11 des Règles applicables aux agents de l'ESO;

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 allégations suivants :

A. L'article R II 1.17 des Règles applicables aux agents de l'ESO stipule que le contrat initial de durée déterminée accordé à un agent peut être prolongé jusqu'à une période maximale de neuf ans et qu'après cette période, le Directeur général accorde un contrat de durée indéterminée ou met fin au contrat. En outre, l'article R II 6.03 prévoit qu'un contrat de durée déterminée expire à la fin de la période fixée et que le Directeur général notifie à l'agent sa décision de le renouveler ou non au moins six mois avant la date d'échéance.

La procédure d'octroi de contrats de durée indéterminée est, quant à elle, décrite dans un mémorandum du Directeur général en date du 21 octobre 1988. Les propositions doivent émaner d'un comité consultatif des contrats et prendre en compte certains critères qui sont exposés aux alinéas a), b) et c) du considérant 6 ci-dessous.

Le requérant, ressortissant italien, est entré au service de l'ESO à son siège, à Garching près de Munich, le 1er octobre 1984 en qualité d'ingénieur physicien dans le cadre d'un contrat de durée déterminée de trois ans. Il fut affecté au Département d'ingénierie du télescope (TED), dépendant de la Division VLT ("Very Large Telescope"). Au terme d'un stage, son engagement fut confirmé. Le 18 mars 1987, son contrat a été prolongé pour une période de trois ans, du 1er octobre 1987 au 30 septembre 1990. Par un mémorandum en date du 27 octobre 1989, le Directeur général, suivant une recommandation du Comité consultatif des contrats, décida de ne pas accorder au requérant d'engagement illimité, mais de reconduire son contrat pour une nouvelle période de trois ans, jusqu'au 30 septembre 1993.

Par un mémorandum du 7 décembre 1989, le chef du département TED désigna le requérant, qui était alors au grade 10, comme responsable des enceintes et des bâtiments du VLT.

Par lettres du 28 mars 1990 adressées au Département du personnel et au Directeur général, le requérant, déçu d'apprendre qu'un contrat de durée indéterminée ne lui serait toujours pas accordé, demanda s'il aurait droit aux indemnités de cessation de fonctions et de rapatriement au cas où il quitterait l'Organisation avant que son nouvel engagement de trois ans ne vienne à terme. Par courrier en date du 29 mars 1990, le Directeur général lui répondit par l'affirmative.

A la fin de l'année 1991, suite à la réorganisation de la Division VLT, le requérant a été affecté à un autre groupe dépendant du département TED, tout en étant détaché au groupe "bâtiments".

Par lettre en date du 16 janvier 1992 adressée au Directeur général, il demanda à être formellement rattaché au groupe "bâtiments". Il signalait qu'il pourrait envisager de renoncer à son poste à plein temps à l'ESO, moyennant la poursuite de sa collaboration dans le cadre d'un emploi à temps partiel. Toutefois, bien que cette proposition fût appuyée par le chef du groupe "bâtiments" dans un mémorandum au chef de la Division VLT en date du 16 décembre 1991, le Directeur général n'y donna pas suite.

Dans un mémorandum daté du 24 novembre 1992 adressé au chef de la Division VLT, le requérant déclarait que,

"jusqu'à la date de conclusion formelle du contrat", il se considérait comme "chargé de la responsabilité technique du développement des enceintes du VLT", à moins d'une notification écrite le déchargeant desdites tâches.

Par un mémorandum au requérant en date du 4 décembre 1992, le chef de la Division VLT l'informa qu'en raison de l'intention de quitter l'Organisation qu'il avait manifestée à peu près un an auparavant, la supervision du projet avait été confiée à un autre fonctionnaire.

Par lettre du 18 décembre adressée au Directeur général, le requérant protesta contre le retrait des responsabilités qui lui avaient été confiées. Par lettre du 5 janvier 1993, le chef de l'administration lui répondit que, la décision en cause n'émanant pas du Directeur général, sa lettre ne pouvait être traitée comme un recours interne.

Par lettre adressée au Directeur général en date du 19 janvier, demeurée sans réponse, le requérant demandait une clarification de sa situation professionnelle. Dans un mémorandum au chef du personnel en date du 28 janvier 1993, le Directeur général s'enquit de la procédure à suivre en vue de mettre fin au contrat du requérant.

Le 8 février, dans un document adressé au Comité consultatif des contrats, le chef de la Division VLT proposa de n'accorder au requérant ni engagement illimité ni prolongation de contrat ni emploi à temps partiel.

Dans son rapport en date du 1er mars 1993, ledit comité recommanda au Directeur général de ne pas accorder au requérant un contrat de durée indéterminée et considéra que son engagement devrait normalement prendre fin le 30 septembre 1993.

Par lettre en date du 25 mars 1993, le chef du personnel notifia au requérant la décision du Directeur général de suivre cette recommandation.

Dans un mémorandum du 29 mars adressé au Département du personnel, l'un des supérieurs du requérant, membre du comité, émit quelques réserves sur ladite recommandation et souhaita qu'une "forme quelconque de prolongation" soit accordée au requérant.

Par lettre en date du 19 avril adressée au chef du personnel, le requérant demanda les motifs de la décision du 25 mars. Par lettre du 28 avril, le chef du personnel lui répondit que la décision en question avait été prise en raison de l'absence de besoin à long terme pour la fonction qu'il occupait et de la nature insatisfaisante de ses services. Il était également informé du fait que, en application de l'article IV 1.02 du Règlement combiné du personnel, une décision de non-renouvellement ne pouvait faire l'objet d'un recours interne.

La lettre du 25 mars 1993 constitue la décision entreprise.

B. Le requérant invoque trois moyens à l'appui de sa requête.

En premier lieu, il prétend avoir été victime de parti pris de la part du chef de la Division VLT, lequel, irrité par les critiques qu'avait émises le requérant sur ladite division, n'aurait eu de cesse de le priver de ses responsabilités dans le but de l'évincer de l'Organisation. Il ressort notamment du mémorandum du Directeur général en date du 28 janvier 1993 que celui-ci avait envisagé de mettre un terme à l'engagement du requérant avant même que ne soit entreprise la procédure relative à l'attribution de contrats de durée indéterminée. La décision attaquée, prise sous l'influence du chef de la Division VLT, est donc entachée de détournement de pouvoir.

En second lieu, il affirme que ladite décision repose sur une appréciation erronée des faits. L'argument relatif à l'absence d'un besoin à long terme pour le poste qu'il occupait ne trouve de fondement que dans les mesures prises par le chef de la Division VLT pour le priver de ses fonctions. En effet, l'ESO envisage de créer trente-quatre postes, dont plusieurs sont du domaine dans lequel la compétence du requérant a été reconnue. Quoi qu'il en soit, si cet argument s'était vérifié, le Directeur général aurait dû appliquer les dispositions relatives à la suppression de poste prévues à l'article R II 6.11 des Règles applicables aux agents et explorer les possibilités de réaffectation du requérant à un autre poste.

Il conteste également que ses services aient été insatisfaisants : pendant ses neuf années de service à l'ESO, il n'a jamais fait l'objet du moindre rappel à l'ordre.

En troisième lieu, le requérant prétend que la procédure d'attribution d'un contrat de durée indéterminée a été viciée du fait des multiples interventions du chef de la Division VLT. Ce dernier, en formulant lui-même la

recommandation au Directeur général, au lieu de se limiter à un avis écrit, et en participant à la réunion du comité consultatif, a exercé sur la procédure une influence indue.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 25 mars 1993, de condamner la défenderesse à lui verser une indemnité correspondant à deux années de traitement, d'indemnités et d'allocations, et de lui allouer ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse rejette les arguments du requérant comme non fondés.

En décidant de ne pas attribuer au requérant d'engagement illimité, le Directeur général a fait usage de son pouvoir d'appréciation dans l'intérêt de l'Organisation et s'est strictement conformé aux textes pertinents, en particulier à l'article R II 1.17 des Règles applicables aux agents.

La décision du 25 mars 1993 s'appuie sur des considérations précises. D'une part, l'engagement du requérant était lié dès le départ à l'accomplissement d'une tâche déterminée, à savoir la participation au développement et à l'analyse d'un concept pour la construction des enceintes du VLT. Le requérant semble avoir lui-même conclu à l'absence de besoin à long terme pour ses services, puisqu'il affirmait, dans sa lettre du 16 janvier 1992 au Directeur général, que le "cycle complet d'activités" qu'il avait entrepris en 1984 était achevé. D'autre part, à la fin de son deuxième contrat, le comité consultatif avait constaté que les capacités de gestion du requérant n'étaient pas entièrement satisfaisantes et que sa motivation pour son travail avait diminué.

La défenderesse conteste avoir fait preuve de partialité à l'égard du requérant. Le chef de la Division VLT n'a fait qu'exercer sa responsabilité à l'égard du poste du requérant après que celui-ci eut fait part de son intention de quitter l'Organisation.

La décision attaquée n'est entachée d'aucun vice de procédure. Il est logique que le Directeur général invite le chef de division à formuler une opinion quant à l'engagement illimité d'un membre du personnel amené à travailler sous ses ordres. Les allégations du requérant mettant en cause l'objectivité du comité consultatif sont de nature purement conjecturale. Enfin, l'opinion exprimée par le Directeur général dans le mémorandum du 28 janvier 1993 ne préjugait pas de la décision finale.

D. Dans sa réplique, le requérant prétend que, dans ses lettres du 28 mars 1990, il n'a fait que s'enquérir de ses droits en cas de démission; il n'avait aucune intention de quitter l'Organisation, d'autant moins que son rattachement au groupe "d'ingénierie du système" en janvier 1991 satisfaisait pleinement ses aspirations professionnelles. Ce n'est qu'à la suite des mesures prises à son encontre par le chef de la Division VLT qu'il envisagea un réaménagement de ses tâches dans le cadre d'un emploi à temps partiel. Il maintient l'ensemble de son argumentation et soutient notamment que ses supérieurs ont omis de tenir compte de faits essentiels au cours de la procédure d'attribution d'un contrat de durée indéterminée.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient intégralement sa position. Elle soutient que le chef de la Division VLT était le plus qualifié pour définir les besoins de son service, et que son intervention au cours de la procédure n'entache celle-ci d'aucune irrégularité. En outre, le Comité consultatif des contrats a, lui aussi, estimé que le requérant ne devait pas bénéficier d'un contrat de durée indéterminée. Elle affirme que bien que le requérant ait, à plusieurs reprises, manifesté l'intention de quitter l'Organisation, cette donnée n'a nullement influencé la décision du Directeur général.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ingénieur physicien, se plaint du refus par l'ESO de lui accorder un engagement de durée indéterminée à l'expiration, le 30 septembre 1993, de son dernier contrat de durée déterminée.
2. Le requérant a été recruté, le 1er octobre 1984, en vertu d'un contrat de trois ans. Son mandat initial portait sur la phase d'étude d'un grand télescope (Very Large Telescope ou VLT) projeté au Chili et, plus précisément, sur l'étude et l'analyse de la conception des enceintes de cet instrument. Son contrat a été renouvelé deux fois, pour trois ans chaque fois, pour atteindre le total de neuf ans qui, selon les règles statutaires, constitue la durée maximale des contrats de durée déterminée. Une fois cette limite atteinte, le Directeur général est placé devant l'alternative soit d'accorder un contrat de durée indéterminée, soit de mettre fin à la relation d'emploi.
3. C'est pour cette dernière solution que le Directeur général a opté au regard du requérant, en lui faisant connaître,

le 25 mars 1993 - c'est-à-dire six mois avant la fin de son contrat -, la décision de ne pas lui offrir un contrat de durée indéterminée.

4. Le requérant demande l'annulation de cette décision et, comme réparation du préjudice, l'attribution d'une indemnité équivalant à deux années de traitement. Il développe deux ordres d'arguments tirés, d'une part, d'un détournement de pouvoir, en ce que la décision litigieuse ne serait pas inspirée par l'intérêt du service et, d'autre part, d'une violation des règles de forme et de procédure applicables en la matière.

5. Avant d'entrer dans l'examen de ces moyens, le Tribunal rappelle les dispositions pertinentes de l'Organisation. L'article R II 1.17 des Règles applicables aux agents de l'ESO dispose :

"Les membres du personnel reçoivent lors de leur engagement un contrat de durée déterminée n'excédant pas 3 ans. Ce contrat peut être renouvelé ou étendu une fois ou plus pour couvrir une période maximale ne dépassant pas 9 ans. Après cette période de 9 ans, le Directeur général accorde un contrat de durée indéterminée, ou bien il est mis fin au contrat."

L'article R II 6.03 des mêmes règles se lit comme suit :

"Un contrat de durée déterminée expire à la fin de la période fixée. Le Directeur général peut le renouveler ou non; sa décision est notifiée au membre du personnel au moins 6 mois avant la date d'échéance, si le contrat est d'une durée suffisante..."

6. A l'issue d'une suspension temporaire de l'octroi de contrats de durée indéterminée, le Directeur général a, par memorandum interne du 21 octobre 1988, établi une nouvelle procédure en la matière. Ce document comporte les règles suivantes. Toute décision du Directeur général relative à l'attribution d'un contrat de durée indéterminée doit être préparée par des avis émis, successivement, par le chef de service direct, par l'équipe de direction et par un comité consultatif des contrats. Ce comité, élément central du dispositif, est composé dans chaque cas de quatre membres : le chef direct du candidat à un contrat; un membre désigné par le Directeur général, ayant un rang au moins égal à celui de la personne concernée; un représentant de l'association du personnel; et un représentant de l'administration, responsable de la convocation du comité. Le même memorandum définit en ces termes les critères à prendre en considération par les personnes appelées à émettre des avis conformément à ce qui précède :

"a) Il doit exister un intérêt structuré à long terme pour la position concernée.

b) L'agent doit avoir rempli pleinement les exigences du poste qu'il occupe à l'époque de sa notation et présenter le profil et les aptitudes requises pour avancer plus loin dans sa spécialisation ou dans d'autres domaines connexes.

c) Les prestations de l'agent doivent justifier une nomination pour une période indéterminée."

Sur le prétendu détournement de pouvoir

7. Le requérant fait valoir que le refus de transformer son contrat temporaire en un contrat de durée indéterminée ne résulte pas de l'intérêt de l'Organisation mais d'un ensemble de facteurs subjectifs : l'ambiguïté de sa situation administrative, créée par un détachement interservices; l'animosité du chef de la Division VLT, irrité par les remarques critiques, pourtant constructives, qu'il avait émises à l'égard du développement du projet; et une mauvaise appréciation de ses prestations et de son aptitude à rendre service dans le long terme.

8. En réponse, l'Organisation fait valoir principalement deux arguments. D'une part, dans une perspective à long terme, les aptitudes du requérant, physicien plutôt qu'ingénieur, bien adaptées aux exigences des études préparatoires du projet VLT, auraient perdu dans une large mesure leur intérêt au moment où, cette phase accomplie, l'Organisation passerait au stade de la réalisation pratique, qui exige d'autres compétences.

9. D'autre part, pour ce qui concerne les services passés du requérant, l'Organisation se montre assez critique : après un début prometteur, le requérant aurait fait preuve d'un relâchement dans l'accomplissement de ses tâches, d'un manque d'adaptation aux exigences variables de ses affectations successives, de difficultés dans les relations de travail, et de négligence dans le suivi de contrats soumis à sa surveillance.

10. En vue de résoudre ce conflit avec un agent qui, comme l'ESO ne le nie pas, n'est pas dénué de mérites, le Tribunal rappelle d'abord les principes qui inspirent sa jurisprudence en la matière. Le requérant y fait allusion en

citant, entre autres, les jugements Nos 588 (affaire Ido), 600 (affaire Freeman), 892 (affaire Riseley) et 1037 (affaire Baudet). Le Tribunal, pour sa part, a récemment rappelé ces principes dans son jugement 1317 (affaire Amira), en particulier au considérant 24.

11. Il résulte de cette jurisprudence qu'une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet du renouvellement ou non d'un contrat de durée déterminée et, à plus forte raison, lorsqu'elle décide de la transformation d'un tel contrat en un engagement de durée indéterminée. L'exercice de ce pouvoir est certes soumis au contrôle du Tribunal, mais ce contrôle ne peut s'exercer que dans des limites étroites et dans le respect de la liberté de jugement de l'organisation pour ce qui concerne les exigences du service et les perspectives de carrière de ses agents.

12. Vus sous cet angle, les griefs du requérant apparaissent comme totalement infondés. Il résulte en effet du dossier que la décision litigieuse a été pleinement justifiée par l'intérêt objectif de l'Organisation, intérêt dont la définition est appuyée sur des raisons convaincantes. Compte tenu de cet intérêt, le refus d'accorder au requérant un contrat de durée indéterminée ne saurait être ramené à l'effet d'une quelconque animosité individuelle ou à d'autres contingences d'ordre personnel.

13. Quant à l'appréciation des services passés du requérant, le dossier montre que l'Organisation n'a nullement méconnu ses mérites dans le domaine de sa spécialisation en tant que physicien. Cette attitude nuancée rend d'autant plus crédible le jugement, dans l'ensemble négatif, que l'Organisation a porté sur ses services passés. Il convient de relever que le mémorandum du 21 octobre 1988 exige que tout candidat à l'obtention d'un contrat de durée indéterminée ait répondu "pleinement" aux exigences du poste qu'il a occupé à titre temporaire. Sauf erreur manifeste, il n'appartient pas au Tribunal d'intervenir dans ces appréciations.

14. Il convient de faire remarquer encore que l'insuffisance professionnelle est un motif typique qui permet à une organisation de se séparer sans formalités d'un agent temporaire à l'expiration de son contrat. Il suffit de renvoyer à certaines décisions récentes qui présentent une ressemblance assez proche avec le cas du requérant : voir les jugements Nos 1038 (affaire Duguet), 1128 (affaire Williams), 1262 (affaire Scherer Saavedra) et 1273 (affaire Oïga).

Sur la prétendue méconnaissance des exigences d'une procédure administrative régulière

15. Le requérant fait valoir que les exigences d'une procédure administrative régulière n'auraient pas été observées à son égard. Ses critiques concernent, en substance, les points suivants :

- il ressortirait d'un mémorandum interne du 28 janvier 1993 que le non-renouvellement de l'emploi du requérant était déjà concerté entre le Directeur général et le chef de la Division VLT dès avant l'ouverture de toute procédure;
- le Comité consultatif des contrats aurait été constitué irrégulièrement du fait qu'y auraient participé le chef de VLT, déjà prévenu contre lui, et le chef d'un groupe auquel il n'était rattaché que de manière nominale;
- l'administration n'aurait tenu aucun compte des réserves formulées par deux membres du comité.

16. Ces griefs doivent être examinés au regard des exigences d'une procédure administrative régulière et, plus particulièrement, au regard du mémorandum du 21 octobre 1988.

17. Le mémorandum interne du 28 janvier 1993 exprime sans doute l'intention du Directeur général et du chef de VLT de ne pas prolonger l'engagement du requérant mais il marque aussi la volonté d'observer la procédure prévue à cet effet, en d'autres termes, de respecter les garanties découlant, pour les fonctionnaires, des règles de procédure et des critères d'évaluation fixés par le mémorandum du 21 octobre 1988.

18. Le Comité consultatif des contrats a été composé correctement. Le fait que le requérant relevait à l'époque simultanément de deux départements administratifs a eu pour conséquence normale que les deux chefs directs du requérant ont été appelés à siéger au comité. Cette particularité dans la composition du comité n'a eu aucune influence négative sur les intérêts du requérant, alors que le procès-verbal du comité retient une convergence unanime des opinions sur la question essentielle de l'octroi d'un contrat de durée indéterminée au requérant. Quant au chef de la Division VLT, il est noté au procès-verbal qu'il avait été invité par le comité pour expliquer sa position et pour donner une appréciation sur les services passés du requérant. Le Tribunal estime qu'il s'agissait là d'une mesure d'information parfaitement légitime de la part du comité.

19. Enfin, pour ce qui concerne les réserves formulées par deux membres du comité, elles ne concernent en rien le principe même de la décision, admis à l'unanimité, mais la possibilité d'accorder au requérant un contrat limité, en lieu et place du contrat de durée indéterminée qui lui était refusé.

20. Il apparaît ainsi que si l'intention de ne pas prolonger l'engagement du requérant a existé dès le début auprès du chef de division et du Directeur général, ces deux dirigeants ont respecté la procédure prévue par le mémorandum du 21 octobre 1988. Au cours de cette procédure, le requérant a été tenu informé des intentions de l'administration à son égard et des motifs de son action. En fin de compte, le Comité consultatif des contrats est arrivé à une appréciation identique à celle du chef de projet et du Directeur général sur le point de savoir si le requérant devait recevoir ou non un contrat de durée indéterminée. Le requérant ne saurait donc se plaindre d'une méconnaissance de son droit à une procédure administrative régulière.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, 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 13 juillet 1994.

William Douglas

P. Pescatore

Michel Gentot

A.B. Gardner