

118^e session

Jugement n° 3362

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. O. A. R. P. le 12 octobre 2012, la réponse de l'Organisation datée du 21 janvier 2013 et régularisée le 29 janvier, ainsi que le courriel du 6 février 2013 par lequel le requérant a informé le greffier du Tribunal qu'il ne souhaitait pas déposer de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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. Le requérant est entré au service de l'UIT en mai 2009 en tant qu'assistant statisticien de grade G.5 au sein du Bureau de développement des télécommunications (BDT). Son contrat initial de courte durée de six mois fut par la suite renouvelé à plusieurs reprises.

Le 15 juillet 2009, l'ordre de service n° 09/06 relatif à la politique en matière de contrats de courte durée fut publié. Son paragraphe 4 préconise d'«éviter le recours aux contrats de courte durée pour des tâches régulières, et de longue durée ou permanente, ou pour des tâches relevant de postes inscrits au tableau des effectifs». Le paragraphe 5 de

l'annexe à cet ordre de service prévoit que l'enchaînement de contrats de ce type ne doit pas excéder vingt-trois mois. Au-delà de cette durée, un engagement de courte durée ne pourra être proposé au fonctionnaire qu'à l'expiration d'une période de six mois et «[a]ucun engagement ou aucune promesse d'éventuel renouvellement ou de nouveau contrat ne peut être formulé(e) à [son] intention [...] par un superviseur à l'UIT sans qu'une demande de personnel n'ait été approuvée par le Secrétaire général». Pour le cas où les tâches effectuées par le fonctionnaire sont «par nature, permanentes ou de longue durée, et sous réserve que les fonds correspondants soient disponibles, un avis de vacance de poste à durée déterminée sera publié pour mise au concours, sur la base, si possible, d'un poste vacant déjà existant».

Alors que le requérant avait atteint les vingt-trois mois consécutifs de service, le Secrétaire général lui accorda, à titre exceptionnel et sur demande du directeur du BDT, deux renouvellements de contrat en vue d'assurer la continuité de l'exécution des fonctions en attendant qu'un poste d'assistant statisticien, prévu au budget pour l'exercice biennal suivant, soit créé et mis au concours. Entre-temps, une réorganisation du BDT, engagée en avril 2011, avait conduit à procéder, en octobre, après que les budgets avaient été approuvés, à la réaffectation de certains crédits, dont ceux destinés au financement du poste d'assistant statisticien alors envisagé, afin de permettre le renforcement des bureaux régionaux et des bureaux de zone. Le 15 décembre 2011, le requérant fut informé par la chef de la division au sein de laquelle il était affecté que son contrat, qui devait expirer le 31 décembre, ne serait pas renouvelé étant donné qu'aucun poste d'assistant statisticien ne serait créé.

Par courrier du 19 décembre 2011, le requérant demanda au Secrétaire général de réexaminer les décisions de ne pas renouveler son contrat et de ne pas mettre son poste au concours. Après le rejet de sa demande, il saisit le 24 février 2012 le Comité d'appel qui, dans son rapport du 29 mai 2012, conclut que l'UIT n'avait aucune obligation de renouveler son contrat ni de créer un poste d'assistant statisticien. Le Comité recommanda toutefois le versement d'une indemnité équivalente à un mois de salaire pour préjudice moral dans la mesure où le requérant avait été porté à croire, en toute bonne foi et à la lumière de décisions

allant à l'encontre de l'ordre de service n° 09/06, que sa situation professionnelle allait peut-être être régularisée. Le Secrétaire général décida de rejeter définitivement le 26 juillet 2012 le recours du requérant, sans lui allouer d'indemnité. Telle est la décision attaquée.

B. Tout en gardant à l'esprit que la promesse de créer un poste n'équivaut pas à celle de l'y nommer, le requérant soutient qu'une promesse, de «nature écrite et implicite», de mettre son poste au concours se déduit de l'ordre de service n° 09/06 et des renouvellements de contrat qui lui ont été accordés à titre exceptionnel au-delà de la limite de vingt-trois mois. Sans cette promesse, qui l'a d'ailleurs déterminé à accepter ces renouvellements, faisant de la création du poste envisagé un droit acquis, et non respecté par l'UIT, les renouvellements en question n'ont pu être octroyés qu'en violation de l'ordre de service n° 09/06. Au surplus, et dans l'éventualité où, du fait de la restructuration engagée en 2011, les fonds nécessaires à la création du poste n'étaient plus disponibles, ce dont le directeur du BDT aurait dû se tenir informé, celui-ci ne pouvait pas valablement demander que le contrat du requérant soit prolongé en juin 2011, puis en octobre de la même année.

Le requérant met également en doute l'ampleur réelle de la restructuration invoquée par l'UIT : il note qu'aucun poste n'a été supprimé au BDT, mais qu'au contraire, douze nouveaux emplois y ont été créés.

Le requérant invoque, par ailleurs, le fait que, lors de l'entretien qu'il a eu avec sa chef de division en décembre 2011, celle-ci lui aurait proposé un contrat d'engagement spécial (contrat SSA) à compter du 1^{er} janvier 2012. Il estime que cette proposition, qu'il a rejetée étant donné qu'elle constituait une dégradation inacceptable de ses conditions d'emploi, caractérise un détournement de pouvoir et prouve, en outre, que des fonds budgétaires étaient disponibles.

Le requérant soutient que le fait qu'il ait été informé le 15 décembre 2011, soit une semaine avant les fêtes de fin d'année, que son contrat, qui arrivait à échéance le 31 décembre, ne serait pas renouvelé lui a causé, ainsi qu'à sa famille, un grave préjudice tant du point de vue psychologique que financier.

Le requérant demande donc l'annulation de la décision de ne pas renouveler son contrat, le paiement de l'intégralité de son traitement, y compris les cotisations à la caisse des pensions et à la caisse d'assurance-santé depuis le 1^{er} janvier 2012, «l'ouverture au concours d'un poste d'assistant statisticien de grade G.5 sous contrat de durée déterminée d'un an», l'indemnisation de son préjudice moral et matériel, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'UIT soutient que la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre la décision de ne pas créer le poste du requérant et de ne pas le mettre au concours étant donné qu'à cet égard aucune promesse n'a été faite au requérant. Cette décision étant une mesure de gestion de caractère général, elle ne constitue pas une décision administrative individuelle pouvant faire l'objet d'un recours. Seule la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant est attaquant.

Sur le fond, l'UIT fait valoir qu'elle n'était pas tenue de créer et de mettre au concours un poste d'assistant statisticien. C'est tout à fait légitimement que des prolongations ont été octroyées au requérant à titre exceptionnel dans le cadre de l'exercice, par le Secrétaire général, de son pouvoir d'appréciation et sur recommandation du directeur du BDT, et ce, avant l'approbation du budget de l'Union par le Conseil. L'UIT insiste sur le fait que ces prolongations ont été accordées afin de satisfaire au besoin de continuité dans l'exercice des fonctions compte tenu de l'éventualité de la création et de la mise au concours du poste précité. La volonté du directeur du BDT de créer ce poste ne saurait être interprétée comme un engagement en ce sens ou comme faisant naître une promesse au bénéfice du requérant. Ce dernier n'a pas rapporté la preuve de l'existence d'une telle promesse qui, au surplus, aurait conduit à faire prévaloir ses intérêts personnels sur l'intérêt général de l'Union. Lorsque la dernière prolongation exceptionnelle du contrat du requérant a été octroyée, aucune décision définitive de création de poste n'avait été prise. L'UIT réfute en outre l'argument du requérant selon lequel il aurait un droit acquis à la création de ce poste, une telle mesure ne constituant pas une condition d'emploi présentant un caractère fondamental et essentiel.

L'UIT soutient que la décision de ne pas renouveler le contrat de courte durée du requérant était légale au regard de l'alinéa b) de la disposition 4.G et de la disposition 9.E des Dispositions applicables au personnel engagé pour des conférences et autres périodes de courte durée et des termes des contrats qu'il a signés, ainsi qu'à la lumière de la jurisprudence constante du Tribunal. Cette décision était également fondée dans la mesure où le motif pour lequel le contrat avait été exceptionnellement prolongé, à savoir assurer la continuité de l'exercice des fonctions dans la perspective de la création et de la mise au concours d'un poste d'assistant statisticien, n'existait plus.

Si, lors de l'entretien que le requérant a eu en décembre 2011 avec sa chef de division, il a été fait mention, de manière informelle, de l'octroi éventuel d'un contrat SSA, aucune offre officielle n'a pu être faite dans la mesure où la chef de division du requérant n'était pas l'autorité compétente pour décider de l'octroi d'un contrat de ce type et n'avait pas reçu d'instructions à cet égard de la part de ses supérieurs hiérarchiques. L'octroi d'un tel contrat aurait été destiné à assurer une phase de transition limitée au cours de laquelle les fonctions d'assistant statisticien auraient été redistribuées au sein de la division. En outre, se fondant sur le fait qu'il n'est pas possible de transférer les fonds de la ligne budgétaire utilisée pour financer un contrat SSA vers celle utilisée pour financer les contrats de courte durée et ceux de durée déterminée, l'UIT maintient que les fonds nécessaires pour créer le poste occupé par le requérant n'étaient pas disponibles.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fut recruté par l'UIT en mai 2009, en vertu d'un contrat de courte durée initialement conclu pour une période de six mois, en vue d'exercer les fonctions d'assistant statisticien au Bureau de développement des télécommunications (BDT). Son engagement fit ultérieurement l'objet de cinq prolongations, jusqu'à ce que fût atteinte, au 1^{er} juillet 2011, la durée maximale de vingt-trois mois, prévue par le paragraphe 5 de l'annexe à l'ordre de service n°09/06 du 15 juillet 2009 relatif à la politique en matière de contrats de courte

durée, pendant laquelle un agent peut être employé par l'Union dans le cadre de tels contrats.

2. Dans la mesure où il était alors envisagé de créer un poste d'assistant statisticien au sein du BDT dans le projet de budget pour l'exercice biennal 2012-2013, le contrat du requérant fut encore renouvelé par deux fois, à titre exceptionnel, jusqu'au 31 décembre 2011. Mais, le 15 décembre précédent, le requérant fut informé par sa chef de division que son engagement sous cette forme ne serait pas à nouveau renouvelé, au motif que le poste en cause ne serait finalement pas créé. De fait, il avait entre-temps été décidé, dans le cadre d'une restructuration du BDT engagée en avril 2011, de procéder à la réaffectation de fonds destinés au financement de certains emplois, dont celui ainsi prévu, en vue de permettre un renforcement des moyens alloués aux bureaux régionaux et aux bureaux de zone de l'UIT.

3. Après avoir vainement demandé au Secrétaire général de réexaminer les décisions de ne pas renouveler son contrat et de ne pas mettre au concours le poste dont la création était envisagée, le requérant porta l'affaire devant le Comité d'appel.

Dans son rapport, émis le 29 mai 2012, cette instance conclut notamment que l'UIT n'avait aucune obligation de prolonger l'engagement du requérant mais recommanda toutefois le versement à ce dernier d'une indemnité pour préjudice moral équivalente à un mois de salaire au motif que l'intéressé avait été porté à croire en toute bonne foi, du fait de décisions administratives contraires aux dispositions de l'ordre de service n° 09/06, que sa situation professionnelle pourrait être régularisée.

S'écartant de cette dernière recommandation, le Secrétaire général décida, le 26 juillet 2012, de rejeter purement et simplement le recours formé par l'intéressé.

4. Telle est la décision déferée au Tribunal de céans par le requérant, qui, outre l'annulation de celle-ci, sollicite notamment

la réparation, sous diverses formes, des préjudices qu'il estime avoir subis et l'attribution de dépens.

5. La disposition 4.G des Dispositions applicables au personnel engagé pour des conférences et autres périodes de courte durée prévoit, en son alinéa b), que : «Les engagements à court terme n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent.» La disposition 9.E du même texte réglementaire prescrit, pour sa part, en son alinéa a), que : «Les engagements à court terme prennent fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration de la période spécifiée dans la lettre de nomination.»

La teneur de ces dispositions, qui ne recèlent aucune ambiguïté, était, en outre, expressément reproduite dans chacun des contrats de courte durée signés par le requérant et, en particulier, dans ceux dont il a bénéficié, en dernier lieu, après l'expiration de la période maximale de vingt-trois mois ci-dessus évoquée.

Les prescriptions en cause rejoignent, au demeurant, une position adoptée avec constance par le Tribunal de céans quant à l'analyse du régime juridique des contrats de cette nature. Il suffira de renvoyer, à cet égard, aux termes du jugement 2362, dont le considérant 6 rappelle que :

«Selon la jurisprudence, un engagement temporaire peut, à la discrétion du chef exécutif, être prolongé ou transformé en engagement de durée déterminée, mais il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation ni possibilité de l'espérer, et, sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité (voir les jugements 2198, au considérant 13, et 1560, au considérant 4).»

6. Dès lors, les renouvellements de contrat de courte durée accordés au requérant par l'UIT au-delà du terme de la période maximale susmentionnée n'impliquaient aucunement une prolongation ultérieure de l'engagement de l'intéressé et c'est à tort que le Comité d'appel a estimé que ces mesures avaient pu faire naître un droit à

indemnisation à son profit en cas d'absence de régularisation de sa situation.

7. La décision attaquée n'en serait pas moins entachée d'illégalité si le requérant pouvait se prévaloir, comme il le soutient, d'une promesse implicite de mise au concours du poste d'assistant statisticien dont la création était initialement envisagée. Mais, outre qu'une éventuelle promesse en ce sens n'impliquerait pas, en elle-même, celle d'un renouvellement de son contrat jusqu'à l'ouverture de cet emploi et que rien n'aurait d'ailleurs garanti son recrutement au concours organisé pour pourvoir celui-ci, l'intéressé n'est pas fondé à affirmer que les deux prolongations d'engagement dont il a bénéficié au-delà du 1^{er} juillet 2011 contenaient intrinsèquement une telle promesse.

Ces prolongations avaient certes été, de toute évidence, décidées, dans l'esprit de l'UIT, dans l'attente de la création de poste alors projetée. Mais le Tribunal ne saurait pour autant admettre, comme l'y invite le requérant, que les deux contrats en cause auraient été «de nature différente» de ceux les ayant précédés en ce qu'ils auraient nécessairement induit, du seul fait qu'ils visaient à prolonger son engagement temporaire au-delà de la durée maximale prescrite, l'obligation, pour l'Union, de procéder ensuite à l'ouverture effective de cet emploi. La conclusion de ces contrats ne peut en effet aucunement s'analyser comme impliquant, en soi, l'existence d'une promesse formelle consentie en ce sens.

8. Aussi la matérialité d'une telle promesse ne pourrait-elle, en l'espèce, être reconnue que si elle était établie par d'autres éléments figurant au dossier. Or, force est de constater que ce dernier ne contient aucune pièce probante à cet égard. En particulier, s'il ressort certes de mémorandums adressés par le directeur du BDT au Secrétaire général, les 20 juin et 26 septembre 2011, à l'appui des demandes de renouvellement de contrat du requérant, que leur auteur avait la ferme volonté d'obtenir des autorités compétentes la création de poste alors envisagée, ceux-ci ne font cependant nullement

apparaître que la concrétisation de ce projet aurait été présentée au requérant comme certaine.

En outre, si l'intéressé fait valoir que ces mémorandums sont postérieurs à l'engagement de la restructuration du BDT et qu'il eût appartenu à leur signataire de s'assurer, avant de solliciter l'ouverture du poste en question, que les fonds nécessaires à cet effet restaient disponibles, ces considérations ne sont pas davantage de nature à établir la réalité de la promesse alléguée.

9. Il découle de ce qui vient d'être dit que la première condition à laquelle la jurisprudence du Tribunal, issue du jugement 782 et constamment réaffirmée depuis lors, subordonne la reconnaissance du droit d'un fonctionnaire au respect d'une promesse faite par une organisation internationale, à savoir que «la promesse reçue soit effective», n'est pas remplie en l'espèce. L'argumentation de la requête tirée de la méconnaissance d'une telle promesse, de l'erreur de droit qui en résulterait et de la violation de ce que le requérant estime être un «droit acquis» ne saurait donc être retenue.

10. Il est vrai que, contrairement à ce que soutient la défenderesse, les deux contrats de courte durée en vertu desquels le requérant a continué à être employé après l'expiration de la période maximale de vingt-trois mois fixée par le paragraphe 5 précité de l'annexe à l'ordre de service n° 09/06 ont été conclus dans des conditions irrégulières, dès lors que ce texte ne prévoit aucune dérogation à la règle prescrite à cet égard. Mais, en l'espèce, cette irrégularité, qui affecte des renouvellements de contrat antérieurs à la décision attaquée et est sans incidence sur la légalité de cette décision elle-même, n'a occasionné aucun préjudice à l'intéressé. De fait, même si le poste que ce dernier convoitait n'a finalement pas été créé, ces mesures ne lui en ont pas moins été favorables, en ce qu'elles lui ont permis de prolonger de quelques mois sa relation d'emploi avec l'UIT. En outre, le requérant a librement accepté de signer ces contrats et, s'il fait valoir que c'est la mise au concours, alors envisagée, du poste en cause qui l'a déterminé à arrêter ce choix, le Tribunal relève qu'il ne fait, de toute façon, état

d'aucune proposition d'emploi concurrente qu'il aurait été conduit à refuser à cette époque.

11. Mettant en doute l'ampleur réelle de la restructuration du BDT engagée en avril 2011, le requérant fait valoir que cette réforme ne rendait nullement impossible, au regard des disponibilités budgétaires de l'Union, la création de poste initialement envisagée. Mais le Tribunal ne suivra pas le requérant dans cette argumentation.

12. Sans doute la défenderesse se méprend-elle manifestement lorsqu'elle croit pouvoir soutenir que la décision de ne pas créer un emploi, ainsi que celle, subséquente, de ne pas mettre cet emploi au concours, ne seraient pas susceptibles de recours. Si ces décisions relèvent, certes, du pouvoir de gestion du Secrétaire général, il n'en s'agit pas moins, en effet, d'actes administratifs faisant grief. Aussi peuvent-elles bien être attaquées, comme tels, par les agents dont elles lèsent les intérêts.

13. Mais la décision de ne pas créer un emploi est, comme toutes celles touchant à la gestion des postes ou à l'organisation des services, une décision d'appréciation, dont il n'appartient évidemment pas au Tribunal de céans de vérifier l'opportunité et sur laquelle celui-ci n'exerce qu'un contrôle limité (voir, par exemple, les jugements 1131, au considérant 5, et 2856, au considérant 9).

Or, en l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et en particulier d'un rapport du Secrétaire général du 10 mai 2012 ainsi que d'une décision de cette même autorité du 16 juillet suivant produits par la défenderesse en annexes à son mémoire en réponse, que l'UIT a effectivement procédé, dans le cadre de la restructuration susmentionnée, à de nombreuses réaffectations d'emplois au profit de ses bureaux régionaux et de ses bureaux de zone. En outre, l'Union, qui ne conteste pas qu'il lui eût été possible, dans l'absolu, de financer le poste d'assistant statisticien dont la création était initialement envisagée, souligne qu'elle a simplement jugé préférable, entre-temps, de donner la priorité aux mesures liées à cette politique de renforcement de ses bureaux hors Siège.

Au vu de ces divers éléments, le Tribunal estime que la décision en cause n'est entachée ni d'erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation.

14. Faisant valoir qu'il lui avait été proposé, lors de l'entretien avec sa chef de division du 15 décembre 2011, de poursuivre son activité au service de l'UIT dans le cadre d'un contrat SSA, le requérant soutient que la décision attaquée serait entachée de détournement de pouvoir. Ayant au demeurant refusé cette proposition, il déduit en effet de la présentation de celle-ci que le choix, opéré par les responsables de l'Union, de ne pas créer d'emploi d'assistant statisticien s'expliquerait en réalité par leur souhait de «[l]e voir continuer [s]on travail sous un contrat plus précaire encore que [s]es contrats de courte durée».

Mais il ressort des pièces du dossier que l'idée d'attribuer au requérant un contrat d'engagement spécial, qui était imputable à ladite chef de division, était née de l'impossibilité de continuer à employer l'intéressé sous une autre forme compte tenu de la décision du Secrétaire général refusant la création de poste initialement envisagée. Il s'agissait donc d'une conséquence de cette décision, et non d'un motif pour lequel cette dernière avait elle-même été prise. Du reste, si l'UIT avait eu pour véritable but d'employer désormais l'intéressé dans le cadre d'un contrat d'engagement spécial, on voit mal pourquoi elle lui aurait d'abord attribué de nouveaux contrats de courte durée au-delà de la période maximale prévue par la réglementation applicable. Quant à la circonstance, également mise en avant par le requérant, qu'un autre agent aurait été contraint d'accepter un contrat d'engagement spécial proposé dans des conditions analogues, celle-ci ne suffit pas davantage à démontrer une volonté délibérée de l'Union de recourir à une utilisation inappropriée de contrats de ce type.

15. Dès lors, et sans qu'il soit besoin de déterminer si l'idée d'attribuer au requérant un contrat d'engagement spécial n'avait en réalité été évoquée, comme le soutient la défenderesse, qu'à titre purement informel, ni s'il eût été légalement possible d'employer l'intéressé en vertu d'un tel contrat, eu égard au contenu des fonctions

qui lui auraient été confiées, le détournement de pouvoir allégué ne saurait être tenu pour établi.

16. Enfin, le requérant se plaint de n'avoir été averti que le 15 décembre 2011 du non-renouvellement de son dernier contrat, qui expirait le 31 décembre suivant. Comme il a déjà été dit au considérant 5 ci-dessus, il résulte des termes mêmes de l'alinéa a) de la disposition 9.E des Dispositions applicables au personnel engagé pour des conférences et autres périodes de courte durée, dont la teneur était expressément reproduite dans ce contrat, ainsi que d'une jurisprudence constante du Tribunal, qu'un engagement à court terme prend normalement fin de plein droit, sans préavis, à l'expiration de la période pour laquelle il a été conclu. Il est vrai que la jurisprudence n'en prévoit pas moins l'obligation, pour une organisation internationale, de respecter un préavis raisonnable lorsqu'un fonctionnaire a été employé sans interruption sous ce régime pendant une durée excédant celle correspondant à une mission purement ponctuelle (voir, en ce sens, les jugements 2104, au considérant 6, et 2531, au considérant 9). Mais, dans les circonstances particulières de l'espèce, où le requérant ne pouvait notamment ignorer, eu égard à l'expiration de la durée maximale de vingt-trois mois prévue par l'annexe à l'ordre de service du 15 juillet 2009 précité, qu'il serait vraisemblablement mis fin à son engagement à l'échéance de son contrat, le Tribunal estime que le préavis d'une quinzaine de jours donné à l'intéressé par l'UIT doit être regardé comme raisonnable.

17. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée n'encourt aucune censure et que la requête doit, par suite, être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 29 avril 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO

SEYDOU BA

PATRICK FRYDMAN

DRAŽEN PETROVIĆ