

TRENTE-TROISIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire MEYER

Jugement No 245

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par le sieur Meyer, John, le 11 janvier 1974, la réponse de l'Agence, en date du 11 avril 1974, la réplique du requérant, en date du 15 juillet 1974, et la duplique de l'Agence, en date du 16 août 1974;

Vu l'article II, paragraphe 5, et l'article VII du Statut du Tribunal, l'article VII.C du Statut de l'AIEA les articles 3.01, 3.02, 3.03 et 12.01 du Statut du personnel de l'Agence, et les dispositions 8.01.4 et 12.01.1 du Règlement du personnel de l'Agence;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le sieur Meyer est entré au service de l'Agence le 14 janvier 1969 et a été mis au bénéfice d'un contrat de deux ans et dix-huit jours avec le grade P.4; le 15 juillet 1970, son contrat a été prolongé d'un an; le 10 juin 1971, son contrat a été une nouvelle fois prolongé d'un an; enfin, le 28 juin 1972, une dernière prolongation de onze mois a été offerte au requérant, qui l'a acceptée comme les précédentes. Tous ces contrats contenaient la clause en vertu de laquelle les fonctionnaires au bénéfice d'un contrat de durée déterminée ne sont pas en droit de compter sur un renouvellement. Les services du sieur Meyer au sein de l'Agence ont pris fin le 31 décembre 1973.

B. Lorsqu'il a accepté la dernière prolongation de son contrat, le requérant a demandé à ce que soit reconsidérée la durée de cette prolongation; en effet, faute de treize jours, le contrat qui lui était offert avait pour conséquence pour lui de ne pas avoir les services continus de cinq ans nécessaires pour toucher la pension de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, à laquelle il avait été obligatoirement affilié, comme c'est l'usage. La demande de prolongation au-delà de onze mois faite par le requérant a été rejetée. Auparavant, ayant eu des doutes sur la permanence de son emploi au sein de l'Agence, le requérant avait demandé à être autorisé à se réaffilier à la caisse nationale professionnelle dont il faisait partie avant son entrée à l'Agence; cette demande avait en son temps elle aussi été rejetée. Le Comité de recours ayant été saisi par le requérant, le Comité a conclu que le sieur Meyer n'avait aucun "droit" à une prolongation de son dernier contrat; parallèlement, cependant, le Comité de recours, à l'unanimité, a recommandé que le contrat de l'intéressé soit prolongé suffisamment pour que la durée de ses services consécutifs atteigne les cinq ans nécessaires à l'octroi d'une pension. Par une lettre en date du 10 décembre 1973, le Directeur général a informé le requérant qu'il ne pouvait se rallier à la recommandation du Comité. C'est contre cette décision du 10 décembre 1973 que le sieur Meyer se pourvoit devant le Tribunal de céans.

C. Dans les conclusions de sa requête, le sieur Meyer demande à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner au Directeur général de l'AIEA :

a) de prolonger le contrat du requérant soit pendant un laps de temps raisonnable, soit tant que le programme auquel il était affecté se poursuit; ou

b) de faire bénéficier le requérant de son droit à pension en prolongeant son contrat de manière à porter à cinq ans la durée continue de ses services;

si aucune de ces solutions n'était praticable, d'accorder au requérant une juste indemnité à l'appréciation du Tribunal. Dans sa réplique, le requérant formule ses conclusions de la manière suivante : il demande à ce qu'il plaise au Tribunal :

a) d'annuler la décision du Directeur général du 10 décembre 1973;

b) de dire que le contrat du sieur Meyer doit être prolongé, de sorte qu'il acquière le droit à une pension de la

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

c) d'allouer au requérant une indemnité équitable pour avoir été amené à conclure un contrat de travail avec l'AIEA "sans être informé de façon précise de la politique des engagements pour une durée inférieure à cinq ans".

D. Dans ses observations, l'Agence fait valoir que le refus de suivre la recommandation du Comité de recours ne constitue pas, de la part du Directeur général, une "décision" administrative au sens de l'article 12.01 du Statut du personnel, la véritable décision, dans le contexte de l'affaire, étant celle prise le 28 juin 1972 de prolonger de onze mois le contrat du requérant. L'Agence relève, ainsi qu'il est dit sous le paragraphe A ci-dessus, que tous les contrats offerts au requérant, acceptés et signés par lui, comportaient la clause selon laquelle ceux-ci ne donnaient pas droit de compter sur un renouvellement; cette clause fait partie intégrante du Statut du personnel; par suite, le requérant ne saurait invoquer une violation du Statut ou des termes de son contrat. L'Agence indique que, en vertu d'une politique générale prévue par l'article VII.C du Statut de l'Agence, le personnel permanent doit être maintenu à un minimum, le personnel étant, d'une manière générale, au bénéfice de contrats n'excédant pas une durée totale de quatre ans. En ce qui concerne le droit à pension, l'Agence fait valoir que ce droit n'est pas inconditionnel et qu'il est régi par certaines règles, dont celle de services continus d'une durée de cinq ans au moins.

E. L'Agence conclut au rejet de la requête comme étant irrecevable et dénuée de fondement.

CONSIDERE :

Sur la recevabilité :

1. Le 28 juin 1972, le Directeur de la Division du personnel communiqua au requérant une décision du Directeur général, qui lui proposait une dernière prolongation de son engagement jusqu'au 31 décembre 1973. Le requérant accepta cette offre le 4 octobre 1972, tout en sollicitant, notamment, le réexamen de la durée du nouveau contrat. Il se heurta le 15 novembre 1972 à une fin de non-recevoir, qui fut confirmée, à la suite de démarches ultérieures de sa part, le 22 juin et le 1er août 1973. A la demande du Directeur général, il exposa le 16 août 1973 les motifs de sa réclamation. Le 31 août 1973, contestant toute violation des clauses d'engagement, le Directeur général refusa de revenir en arrière. Sur quoi, le 21 septembre 1973, le requérant saisit le Comité paritaire d'appel, qui déposa son rapport le 19 octobre 1973. Avant de se prononcer définitivement, le Directeur général requit du Comité paritaire d'appel, le 7 novembre 1973, des explications complémentaires, qui lui furent adressées le 5 décembre 1973. Enfin, le 10 décembre 1973, le Directeur général par intérim informa le requérant que le Directeur général estimait n'avoir aucune raison de modifier sa décision antérieure.

Point n'est besoin d'examiner si la proposition formulée le 28 juin 1972 par l'Agence ainsi que ses réponses du 22 juin et du 1er août 1973 aux demandes du requérant sont de véritables décisions, soit des actes administratifs susceptibles d'être attaqués. Il suffit de constater qu'en rejetant le 31 août 1973, avec motifs à l'appui, une réclamation tendant à la prolongation du contrat offert, le Directeur général a pris une décision proprement dite, qui a été déférée régulièrement au Comité paritaire d'appel, et qu'au vu des recommandations de cet organe et de ses explications complémentaires, il a émis, au sens juridique du mot, une nouvelle décision qui confirmait la précédente. Rien ne s'oppose dès lors à la recevabilité de la requête, qui a été déposée, conformément à l'article VII du Statut du Tribunal, dans un délai de 90 jours et après épuisement des instances internes.

Sur le fond :

2. La décision attaquée, qui refuse d'étendre l'engagement du requérant au-delà du 31 décembre 1973, est une décision d'appréciation. Partant, elle ne peut être censurée par le Tribunal que si elle émane d'une autorité incompétente, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir, ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes.

3. Le requérant fait valoir en premier lieu qu'en rejetant la demande de prolonger son dernier contrat, le Directeur général a violé les obligations contractuelles de l'Agence. Ce moyen doit être écarté pour les raisons suivantes.

Daté du 20 janvier 1969, le contrat initial prévoyait l'engagement du requérant pour deux ans, tout en précisant expressément qu'il n'impliquait aucune perspective de renouvellement ou de conversion. Une mention analogue figure dans la lettre du 15 juillet 1970, qui a précédé la conclusion du contrat du 6 août 1970, ainsi que dans le corps même du contrat du 23 septembre 1971. Ces clauses excluent un droit contractuel du requérant à l'extension

de son engagement après le 31 décembre 1973.

Certes, le 7 juin 1968, en réponse à une demande du requérant, le Directeur de la Division du personnel l'avait informé que, selon la pratique de l'Agence, les premiers contrats de durée déterminée sont conclus pour deux ans, mais "can be followed by further fixed-term contracts depending upon the needs of the Agency's programme and work performance of the Staff member concerned". Toutefois, le requérant ne pouvait déduire de ces termes qu'il avait le droit de rester au service de l'Agence jusqu'à la réalisation du programme à l'exécution duquel il était affecté, et aussi longtemps que son activité était satisfaisante. Au contraire, en employant le mot "can", l'Agence se réservait de mettre fin à l'engagement du requérant même si les conditions posées étaient remplies.

Peu importe, en outre, que le requérant n'ait été renseigné sur l'absence d'un droit au renouvellement ou à la prolongation de son engagement qu'au moment de signer le contrat du 20 janvier 1969, soit après avoir abandonné la situation qu'il occupait au Canada, et suspendu ses paiements à la caisse de pensions privée dont il faisait partie. Au vu de la lettre du 7 juin 1968, il devait savoir que, si son contrat pouvait être prolongé à des conditions déterminées, il ne le serait pas certainement.

De plus, le requérant reproche en vain à l'Agence de l'avoir engagé sans l'aviser de la pratique selon laquelle, en règle générale, les rapports de service du personnel recruté à terme fixe ne s'étendent pas au-delà de cinq ans. Assurément, on peut regretter qu'il n'ait pas été mis au courant de cette limitation d'emblée, comme semblent l'être aujourd'hui les nouveaux agents de l'Agence. Cependant, puisqu'il devait s'attendre à l'extinction de son engagement pour des motifs autres que l'exécution d'un programme ou l'insuffisance de ses prestations, il ne saurait tirer un droit de l'omission qu'il impute à l'Agence.

4. Dans sa réplique, le requérant s'efforce principalement de démontrer qu'en refusant de prolonger ses rapports de service après le 31 décembre 1973, c'est-à-dire en le privant de ses droits envers la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Directeur général a commis un détournement de pouvoir. Pour que cet argument puisse être retenu, il faut que le Directeur général se soit laissé guider par des raisons autres que celles dont il devait s'inspirer. Dès lors, comme il incombe au Directeur général d'avoir égard dans toute son activité aux intérêts de l'Agence, il s'agit d'examiner si la décision attaquée a été prise en vue de les servir. Quant à la nature de ces intérêts, dont les autorités suprêmes de l'Agence sont seules juges, le Tribunal ne substituera pas ses vues aux leurs.

Pour conclure, sur le fond, au rejet de la requête, l'Agence invoque la pratique qui limite en principe à quatre ans la durée totale de l'engagement de ses agents, ne réservant qu'à un nombre restreint d'entre eux le bénéfice de contrats de plus de cinq ans. Il y a lieu de tenir pour conforme aux intérêts de l'Agence cette pratique, fondée sur l'article VII.C de son Statut, et approuvée par la Conférence générale aussi bien que par le Conseil des gouverneurs. Or, en proposant au requérant de porter à quatre ans, onze mois et dix-sept jours la durée de ses rapports de service, le Directeur général entendait sans doute agir conformément aux intérêts de l'Agence, compte tenu des conceptions de ses organes supérieurs. Dès lors, et en l'absence d'autres éléments susceptibles d'être invoqués à l'appui du grief de détournement de pouvoir, celui-ci ne peut être regardé comme établi.

5. Il résulte toutefois des circonstances que le Directeur général a apprécié d'une manière injustifiée les éléments qu'il devait prendre en considération. Bien que ce moyen n'ait pas été soulevé expressément par le requérant, il doit être retenu par le Tribunal, qui applique le droit d'office.

D'une part, le rejet de la demande du requérant le prive de ses droits à une pension. Il affecte donc, dans une mesure considérable, les intérêts pécuniaires d'un agent qui a rendu à l'Agence des services jugés constamment satisfaisants.

D'autre part, la prolongation réclamée par le requérant, du moins dans la mesure où elle s'étendait uniquement aux treize jours nécessaires pour faire valoir des droits à l'égard de la Caisse commune, n'était pas de nature à causer un préjudice quelconque à l'Agence. Vraisemblablement, si le Directeur général a refusé d'élever à cinq ans la durée des rapports de service du requérant, c'est pour ne pas créer un précédent susceptible d'être invoqué par d'autres membres du personnel. Cependant, il suffit à l'Agence de ne pas prolonger l'engagement des agents à terme fixe au-delà de quatre ans pour éviter des demandes semblables à celle du requérant. En outre, en limitant à cinq ans la durée des rapports de service du requérant, le Directeur général n'aurait pas dérogé à la pratique en vertu de laquelle seuls les engagements de plus de cinq ans sont considérés comme permanents. En tout cas, ainsi que l'Agence le reconnaît elle-même, ses intérêts pécuniaires ne sont pas en jeu.

Dans ces conditions, en occasionnant au requérant une perte sensible qui n'est pas motivée par un intérêt digne de protection de l'Agence, le Directeur général a tiré du dossier des conclusions manifestement inexactes.

6. En définitive, si la décision attaquée ne viole pas les droits contractuels du requérant ni n'est entachée d'un détournement de pouvoir, elle tire du dossier des conclusions manifestement inexactes, c'est-à-dire qu'elle est viciée pour un motif qui entraîne son annulation. Dès lors, il incombe à l'Agence d'étendre le dernier contrat du requérant de façon à ce que les rapports de service de celui-ci atteignent la durée de cinq ans et, par suite, donnent droit aux prestations de la Caisse commune. En revanche, une prolongation supplémentaire, par exemple jusqu'à la réalisation du programme l'exécution duquel le requérant était affecté, ne se justifie pas dans le cas particulier, faute d'être nécessaire pour remédier au vice constaté.

Par ces motifs,

DECIDE :

1 . La requête est admise en ce sens qu'il incombe à l'Agence d'étendre le dernier contrat du requérant de façon à ce que les rapports de service de celui-ci atteignent la durée de cinq ans et, par suite, donnent droit aux prestations de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

2. Le surplus des conclusions de la requête et de la réplique est rejeté.

3. Il est alloué au sieur Meyer une somme de quatre mille francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Morellet, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 21 octobre 1974.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Roland Morellet