

**B. (n° 2)**

**c.**

**OIE**

**136<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4675**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Office international des épizooties (OIE) – également connu sous le nom d'usage d'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) –, formée par M<sup>me</sup> E. M. B. le 18 octobre 2019, la réponse de l'OMSA du 21 novembre 2019, la réplique de la requérante du 11 janvier 2020 et la duplique de l'OMSA du 20 avril 2020;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 suivants:

La requérante demande la requalification de sa relation d'emploi et la régularisation en conséquence de ses droits à pension.

De 1993 à 2001, la requérante fut employée par l'OMSA de manière occasionnelle et durant de brèves périodes. Par la suite, dans la période allant du 2 janvier 2002 au 31 janvier 2013, la requérante fut engagée par l'OMSA au titre de plusieurs contrats temporaires – lesquels ne conféraient pas de droit à pension en vertu de l'article 2 du Règlement intérieur de la Caisse autonome d'allocation vieillesse de l'Organisation – et parfois en l'absence de contrats écrits, en qualité d'assistante de conférence ou d'assistante administrative. Au cours de cette période de onze ans et un mois, les phases d'activité de la requérante représentèrent une durée de

cinq ans et quatre mois et furent entrecoupées de nombreuses interruptions allant de deux à huit mois.

Le 28 janvier 2013, la requérante se vit offrir un engagement de durée déterminée de trois ans, lequel fut renouvelé pour trois années supplémentaires du 1<sup>er</sup> février 2016 au 31 janvier 2019, en qualité de coordinatrice de conférence. Le 1<sup>er</sup> février 2019, l'intéressée partit à la retraite.

Le 4 février 2019, la requérante adressa à l'OMSA une demande de réexamen en application de l'article 10.1 du Statut du personnel, dans laquelle elle demandait la requalification de l'ensemble de ses contrats de travail, entre 2002 et 2013, en un «contrat de longue durée de 12 ans» et la régularisation de ses droits à pension. La requérante sollicitait également la délivrance de contrats écrits pour les périodes travaillées où elle n'en avait pas bénéficié entre 2002 et 2013, ainsi que l'allocation d'une indemnité de 30 000 euros au titre du préjudice moral qu'elle estimait avoir subi. Le 9 août 2019, l'OMSA répondit à la requérante que sa demande était irrecevable et infondée. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de rédiger des contrats de travail écrits pour les périodes entre 2002 et 2013 durant lesquelles elle a travaillé pour l'OMSA sans en disposer, de requalifier l'ensemble de ses contrats de travail, entre 2002 et 2013, en un «contrat de longue durée de 12 ans», de régulariser ses droits à pension en conséquence et de lui verser une indemnité de 30 000 euros pour réparer le préjudice moral qu'elle estime avoir subi. Elle demande également au Tribunal d'ordonner que le versement de ces sommes soit assorti d'intérêts de retard au taux de 5 pour cent l'an et que ces intérêts soient capitalisés. Enfin, elle sollicite l'attribution d'une somme de 6 000 euros à titre de dépens.

L'OMSA soutient que la requête est frappée de forclusion et qu'elle est dénuée de fondement.

CONSIDÈRE:

1. La requérante défère au Tribunal la décision du 9 août 2019 par laquelle la Directrice générale de l'OMSA a rejeté la demande de réexamen qu'elle avait formée, sur le fondement de l'article 10.1 du Statut du personnel, en vue d'obtenir, pour l'essentiel, la requalification en un «contrat de longue durée de 12 ans» de la relation d'emploi qu'elle avait entretenue, dans la période allant du 2 janvier 2002 au 31 janvier 2013, en vertu de plusieurs contrats temporaires.

Ainsi qu'il ressort de l'état de faits ci-dessus, l'intéressée fut, à l'issue de cette période, mise au bénéfice d'un engagement de durée déterminée – qui fut ultérieurement renouvelé – avant d'être admise à la retraite à compter du 1<sup>er</sup> février 2019.

Il résulte de l'examen du dossier que l'unique enjeu concret de la requalification sollicitée tient à la prise en considération dans le calcul des droits à pension de la requérante de la période précitée où celle-ci était employée dans le cadre de contrats temporaires, sachant que, en vertu de l'article 2 du Règlement intérieur de la Caisse autonome d'allocation vieillesse de l'Organisation, seuls les services accomplis en qualité de titulaire d'un contrat d'engagement de durée déterminée ou de durée indéterminée donnent lieu à cotisations au profit de cette caisse et ouvrent droit aux prestations correspondantes.

2. À l'appui de ses conclusions relatives à la requalification de la relation d'emploi litigieuse, la requérante se prévaut de la jurisprudence dégagée par le jugement 3090 – rendu par le Tribunal en formation élargie – et confirmée par le jugement 3225, qui a reconnu que des membres du personnel d'une autre organisation internationale ayant exercé leurs fonctions pendant une période de plusieurs années en vertu de contrats de courte durée systématiquement renouvelés sans interruption notable étaient, dans les circonstances particulières de ces espèces, en droit de bénéficier d'une telle requalification.

Dans ces deux jugements, le Tribunal a en effet considéré que la longue succession de contrats de courte durée qui avaient ainsi été conclus avait fait naître, entre les requérantes concernées et l'organisation qui

les employait, des liens juridiques équivalant à ceux dont peuvent se prévaloir les fonctionnaires permanents et qu'en estimant que les intéressées devaient être regardées comme des agents temporaires, cette organisation avait dès lors méconnu la réalité des rapports juridiques qui la liaient à celles-ci. Le Tribunal a estimé que, ce faisant, l'organisation en cause avait commis une erreur de droit et fait un usage abusif de la réglementation applicable aux contrats de courte durée.

Mais l'argumentation tendant, sur le fondement de cette jurisprudence, à l'obtention de la requalification sollicitée dans la présente espèce ne saurait pour autant être retenue.

3. À cet égard, le Tribunal note d'abord que la revendication d'une requalification de la relation d'emploi litigieuse en un «contrat de longue durée de 12 ans», sous la forme précise ainsi mentionnée par la requérante, ne s'inscrit pas parfaitement dans le cadre juridique des différentes catégories de contrats d'engagement existant à l'OMSA, tel qu'il est défini notamment aux articles 40.5 à 40.7 du Règlement du personnel, et que la période allant du 2 janvier 2002 au 31 janvier 2013, sur laquelle porte, comme il a été dit, cette demande de requalification, ne correspond en tout état de cause qu'à une durée de onze ans et un mois, et non de douze ans, sachant que l'intéressée a d'ailleurs elle-même admis dans sa réplique avoir commis une erreur arithmétique sur ce point.

4. Mais le Tribunal observe aussi et surtout que les circonstances de fait de la présente espèce comportent, par rapport à celles des affaires ayant donné lieu aux deux jugements précités, des différences fondamentales dont il se déduit que la requérante ne peut bénéficier du droit à requalification reconnu par la jurisprudence issue de ceux-ci.

Il convient en effet de souligner que, si le Tribunal a estimé, dans ces jugements, que les contrats de courte durée successifs conclus avec les requérantes concernées constituaient en fait une relation d'emploi continue appelant une requalification en ce sens, c'est après avoir notamment constaté – et expressément relevé – que ces contrats avaient été renouvelés sans aucune interruption notable (voir les jugements 3225, au considérant 8, et 3090, au considérant 7). De fait, il ressortait des

pièces produites dans les affaires en question que les contrats de courte durée des intéressées s'étaient succédé sans solution de continuité, sous la seule réserve de très brèves interruptions, ce qui révélait que la décomposition de la relation d'emploi en multiples engagements temporaires à laquelle avait procédé l'organisation présentait un caractère artificiel.

Or, dans la présente espèce, la condition d'absence d'interruption notable ainsi posée par la jurisprudence n'est nullement satisfaite. Il ressort en effet d'un tableau récapitulatif des contrats de travail de la requérante fourni par l'intéressée elle-même dans sa requête que la relation d'emploi entretenue par celle-ci avec l'OMSA entre le 2 janvier 2002 et le 31 janvier 2013 a connu de nombreuses et longues interruptions, correspondant peu ou prou au second semestre de chaque année, dont la durée allait jusqu'à huit mois. Il en résulte que, sur la période en cause, la durée cumulée de l'ensemble des contrats temporaires de la requérante n'atteignait qu'environ cinq ans et quatre mois (et non, d'ailleurs, six ans, ainsi que l'affirme par erreur l'intéressée dans ses écritures), soit pas même la moitié de la durée globale de onze ans et un mois que représentait cette période.

5. En outre, il ressort du dossier que les interruptions notables qui ont ainsi entrecoupé cette relation d'emploi s'expliquaient par le caractère intrinsèquement saisonnier de l'activité exercée par la requérante. L'essentiel des missions dont l'intéressée était investie, en qualité d'assistante de conférence ou d'assistante administrative, consistait en effet à concourir à l'organisation des Sessions générales du Comité international – devenu, en 2011, l'Assemblée mondiale des Délégués – de l'OMSA, qui ont lieu, en principe, chaque année, au mois de mai. Il est dès lors fort compréhensible que la requérante ait été engagée pour les seules périodes – coïncidant à peu près avec le premier semestre de l'année – où avaient lieu la préparation et la tenue de ces sessions, sachant que le choix de confier les missions en cause à un agent employé sous une telle forme n'excédait pas les limites du pouvoir discrétionnaire dont dispose le chef exécutif d'une organisation en matière de définition des modalités de fonctionnement de ses services.

Il en résulte que le fait que l'intéressée ait exercé son activité dans le cadre de contrats temporaires conclus de façon répétée répondait, en l'espèce, à un besoin de l'Organisation inhérent à la nature des fonctions assurées par celle-ci, de sorte que, contrairement à ce qu'il en était dans les affaires ayant conduit aux jugements 3090 et 3225 précités, le recours à une succession de tels contrats ne saurait être regardé comme présentant un caractère abusif. Au demeurant, le Tribunal observe que, dans la mesure où la durée des missions confiées à la requérante à cette époque ne s'étendait ainsi que sur une partie de l'année, il eût été juridiquement impossible de mettre celle-ci au bénéfice d'un d'engagement de durée déterminée, dès lors que l'article 40.6 du Règlement du personnel définit ce type d'engagement comme devant porter sur «une période continue qui ne peut être inférieure à un an».

Ces dernières considérations suffisent d'ailleurs à écarter le moyen, que la requérante paraît invoquer, tenant à une violation du principe de non-discrimination, car c'est ainsi pour des raisons objectives que celle-ci n'a pas été traitée de la même manière que les membres du personnel employés en vertu de contrats de durée déterminée.

6. La requérante soutient qu'elle n'aurait pas librement consenti à être soumise à une relation d'emploi fractionnée telle que celle résultant des contrats temporaires qui lui étaient octroyés. Elle prétend en effet, à cet égard, que l'OMSA aurait, en violation du principe de bonne foi, abusé de la circonstance qu'elle souffrait à l'époque d'une grave maladie pour la contraindre à accepter d'être engagée dans le cadre de tels contrats. Poussant cette argumentation à l'extrême, elle allègue même que l'Organisation aurait profité de la fragilité de son état de santé due à cette affection pour «lui imposer des conditions [d'emploi] immorales et odieuses» en la faisant travailler de façon occulte afin d'éluder frauduleusement le versement des cotisations sociales afférentes à sa rémunération.

Mais, en vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, la mauvaise foi ne se présume pas et ne peut, en conséquence, être retenue que si la preuve en est rapportée au dossier (voir, par exemple, les jugements 4333, au considérant 15, 4161, au considérant 9, 3902, au

considérant 11, ou 2800, au considérant 21). Cette jurisprudence ne peut, en outre, que trouver à s'appliquer avec une particulière rigueur lorsque l'allégation de mauvaise foi s'accompagne d'une imputation de fraude (voir, par exemple, le jugement 3407, au considérant 15).

Or, en l'espèce, si la requérante a certes produit des documents d'ordre médical, datant de 2001 et 2002, dont il ressort qu'elle souffrait effectivement, à cette époque, de la maladie dont elle fait état, aucun élément de preuve ne vient étayer au dossier l'accusation selon laquelle l'OMSA aurait abusé de cette situation pour imposer à l'intéressée d'accepter les modalités d'emploi qui lui étaient proposées, et rien n'établit même d'ailleurs que l'Organisation ait eu connaissance du fait que celle-ci était victime de l'affection en question. Les allégations formulées par la requérante à cet égard seront donc écartées.

7. Indépendamment de l'absence de lien entre le comportement reproché à l'OMSA et la maladie de la requérante, le Tribunal estime utile d'examiner – alors même que cette question est en soi sans incidence, en vérité, sur le droit à requalification de la relation d'emploi litigieuse – si la fraude imputée par l'intéressée à l'Organisation, tenant à un prétendu recours au travail dissimulé, est ou non établie en tant que telle.

Mais aucun des deux arguments essentiels invoqués par la requérante à l'appui de ses allégations concernant l'existence d'une telle fraude ne revêt de réelle valeur probante.

8. En premier lieu, la requérante fait valoir à cet égard qu'elle a été amenée à exercer ses fonctions, à certaines périodes, sans disposer de contrat d'engagement écrit.

Contrairement à ce que soutient l'OMSA dans ses écritures, le Tribunal estime que l'emploi de l'intéressée dans le cadre de simples contrats verbaux présentait objectivement un caractère irrégulier. Si la jurisprudence admet certes, comme le fait observer la défenderesse, que l'existence de l'engagement d'un fonctionnaire par une organisation puisse être reconnue en l'absence même de contrat écrit, on ne saurait en effet en déduire que la relation d'emploi ainsi créée soit pour autant

nécessairement régulière. Or, en ce qui concerne, en tout cas, le droit applicable au sein de l'OMSA, il résulte clairement des dispositions des articles 4.1 du Statut du personnel et 40.3 du Règlement du personnel qu'un contrat d'engagement ne peut être conclu que sous forme écrite.

Mais, si l'absence d'établissement de tels contrats écrits constituait ainsi une regrettable anomalie, rien ne permet en revanche d'affirmer, en l'espèce, qu'elle aurait procédé de l'intention frauduleuse alléguée. L'engagement de la requérante en vertu de contrats verbaux n'était en effet nullement incompatible, en soi, avec le versement normal des cotisations sociales afférentes à la rémunération de celle-ci. En outre, il ressort du dossier que, si l'intéressée a été employée à cinq reprises, pendant la période de plus de onze ans susmentionnée, dans le cadre de tels contrats, il s'agissait, généralement, d'engagements d'une durée n'excédant pas un mois, et la durée cumulée des cinq contrats en question n'a été que de neuf mois, soit une part minimale de la durée totale de cette période. Ces circonstances donnent ainsi clairement à penser que l'absence d'élaboration de contrats écrits résultait de simples négligences, et non d'une quelconque volonté de fraude.

9. En second lieu, la requérante met en avant, à l'appui de sa thèse, le fait qu'une part de sa rémunération faisait l'objet de versements en espèces.

Mais, si cette affirmation est certes corroborée par des états récapitulatifs d'heures de travail produits en annexes à la requête, qui font apparaître les reçus de sommes payées sous cette forme, le Tribunal observe qu'une telle pratique n'est pas, en elle-même, irrégulière. En outre, rien ne permet de conclure, là encore, que le procédé ainsi incriminé relèverait de la volonté de dissimuler frauduleusement l'engagement de la requérante. Le fait même qu'aient été délivrés des reçus attestant officiellement des paiements effectués en espèces au profit de l'intéressée tend en effet à démontrer, tout au contraire, qu'il ne s'agissait nullement de versements occultes.

10. Les diverses considérations exposées plus haut conduisent à écarter non seulement les conclusions de la requérante dirigées contre la décision attaquée du 9 août 2019, en tant que celle-ci a rejeté la demande de requalification de la relation d'emploi litigieuse, mais aussi, par voie de conséquence, celles relatives à la prise en compte de la période correspondante dans le calcul des droits à pension de l'intéressée. Elles impliquent également le rejet des conclusions à fin d'indemnisation du préjudice moral qui découlerait, selon la requérante, «de la manière dont l'[O]rganisation l'a manipulée alors qu'elle se battait contre la maladie» et des conditions prétendument frauduleuses dans lesquelles elle aurait été employée.

11. Contestant aussi la décision attaquée en tant que celle-ci portait accessoirement refus de lui fournir des contrats de travail écrits pour les périodes où elle a exercé son activité en vertu de contrats verbaux, la requérante demande au Tribunal d'enjoindre à l'OMSA d'élaborer de tels documents.

Mais le Tribunal relève que si, comme il a été dit, l'Organisation aurait certes normalement dû établir les contrats en cause sous forme écrite à l'époque où ils ont été conclus, la fourniture de tels documents a posteriori ne présenterait en réalité aucun intérêt tangible pour la requérante. En l'absence, en effet, de toute contestation entre les parties quant à l'existence de ces contrats ou à la teneur des obligations réciproques qu'ils prévoyaient, l'élaboration d'une version écrite de ceux-ci, qui n'aurait notamment pu avoir aucune incidence sur le sort de la demande de requalification de la relation d'emploi litigieuse, ne modifierait en rien la situation juridique de l'intéressée. Le refus opposé à la demande de délivrance de tels documents est lui-même, dès lors, sans conséquence à cet égard. Or, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal qu'un acte n'ayant aucun effet sur la situation juridique d'un fonctionnaire ne constitue pas une décision lui faisant grief et n'est pas susceptible, par suite, de faire l'objet d'un recours contentieux (voir, par exemple, les jugements 4038, au considérant 3, 3428, au considérant 13, 2364, au considérant 4, ou 764, au considérant 4). Les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée sur ce point sont ainsi irrecevables.

Par voie de conséquence, le Tribunal ne saurait, en tout état de cause, ordonner la fourniture de ces contrats écrits, en admettant même qu'il ait eu compétence pour prononcer une injonction de cette nature à l'égard de l'Organisation.

12. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée dans son intégralité.

13. Les prétentions de la requérante étant ainsi écartées comme dénuées de fondement – ou, pour ce qui concerne l'absence de contrats écrits, comme irrecevables pour les motifs ci-dessus exposés –, il ne s'avère pas nécessaire de statuer, dans le cadre du présent jugement, sur la fin de non-recevoir soulevée par la défenderesse tenant à la tardiveté de la contestation des contrats temporaires faisant l'objet de la demande de requalification de la relation d'emploi litigieuse.

À ce sujet, le Tribunal ne peut toutefois manquer de faire part de son étonnement face au constat selon lequel, au vu des pièces figurant au dossier, les dispositions normatives en vigueur au sein de l'OMSA ne prescrivent pas que la procédure de demande de réexamen prévue par l'article 10.1 du Statut du personnel doive être engagée dans un délai déterminé. Il en résulte, de fait, qu'une décision prise à l'égard d'un membre du personnel peut, au moins en théorie, être contestée à tout moment (voir, pour une hypothèse analogue, le jugement 2781, aux considérants 8, 10 et 11). Or, cette situation, pour le moins insolite, a pour effet de porter gravement atteinte au principe de stabilité des décisions administratives et des situations juridiques qui régit, comme l'a par exemple rappelé le jugement 2487, au considérant 4, les relations entre les organisations internationales et leur personnel. Dans le souci d'assurer le respect de ce principe, ainsi que du principe plus général de sécurité juridique, dont celui-ci est une des composantes, le Tribunal estime donc devoir suggérer à l'Organisation de remédier à cette anomalie en instaurant, par les voies appropriées, une condition de délai applicable à l'introduction d'une demande de réexamen dans le cadre de la procédure en cause.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 1<sup>er</sup> mai 2023, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 7 juillet 2023 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

DRAŽEN PETROVIĆ