

B.

c.

UNESCO

138^e session

Jugement n° 4877

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. K. B. le 20 décembre 2022 et régularisée le 18 janvier 2023, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 24 avril 2023, la réplique du requérant du 14 juin 2023, régularisée le 22 juin, et la duplique de l'UNESCO du 21 septembre 2023;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste le non-renouvellement de son engagement à titre temporaire.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 novembre 2015 en tant qu'agent de sûreté affecté à la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un contrat de courte durée qui fut prolongé à quatre reprises. Le 10 mai 2016, il signa un contrat de service pour une période de deux mois, qui fut ensuite renouvelé plusieurs fois jusqu'au 28 février 2018. Dans chacun de ces contrats et chacune de leurs prolongations, il était expressément prévu que l'intéressé n'avait pas la qualité de membre du personnel de l'Organisation, qu'il n'avait aucune garantie de prolongation et qu'en cas de litige les parties devaient

chercher à régler leur différend à l'amiable ou, à défaut d'entente, avoir recours à la procédure d'arbitrage. Le 10 avril 2018, le requérant obtint un engagement à titre temporaire de six mois, à la classe G-3, qu'il signa le 19 avril suivant, sans émettre de réserves, et qui lui conférait la qualité de membre du personnel de l'UNESCO. Sa lettre de nomination indiquait que son engagement – qui prit effet le 23 avril – «n'impliqu[ait] aucune garantie de renouvellement ou de conversion en tout autre type de contrat au sein [de l'Organisation]» et qu'en cas de non-prolongation son contrat expirerait conformément aux termes y figurant «sans préavis ni indemnité».

Le 23 avril 2020, après trois renouvellements, l'engagement du requérant atteignit la durée maximale prévue par le paragraphe 15 du point 13.6 du Manuel des ressources humaines, intitulé «Engagement de personnel temporaire». Cette disposition prévoit que «[l]es engagements à titre temporaire sont normalement accordés pour une période initiale de six mois minimum. Ils peuvent être par la suite prorogés pour une période ininterrompue de moins de 12 mois, sous réserve que la durée totale des contrats successifs ne dépasse pas 24 mois sur une période de 36 mois consécutifs.» Malgré cette limitation, le requérant bénéficia de quatre renouvellements supplémentaires qui lui furent octroyés à titre exceptionnel en dérogation à cette disposition. Le 1^{er} avril 2021, son engagement fut renouvelé une dernière fois pour une période de trois mois, soit jusqu'au 30 juin 2021, date à laquelle il quitta l'UNESCO.

Le 6 avril 2021, à l'occasion d'une réunion en ligne organisée par le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté au sujet, entre autres, de l'avenir du personnel engagé à titre temporaire – réunion à laquelle le requérant prétend n'avoir pu assister que pendant quelques minutes avant la fin –, les participants furent informés que, compte tenu des recrutements à venir et de l'arrivée prochaine d'une société de sécurité externe chargée de s'occuper de certaines activités de la Section, «il ne serait plus demandé de nouvelles dérogations aux dispositions du [M]anuel [des ressources humaines] aux fins d'extension des contrats après la limite des 24 mois [prévue au paragraphe 15 précité]».

Par une note du 8 juin 2021, le Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM selon son sigle anglais) rappela au requérant que son contrat d'engagement arrivait à expiration le 30 juin et lui indiqua les formalités administratives à effectuer avant son départ de l'Organisation, ainsi que les prestations auxquelles il avait droit.

Le 6 juillet 2021, le requérant – qui n'était plus au service de l'UNESCO et invoquait les dispositions du paragraphe 9 des Statuts du Conseil d'appel relatif aux demandes d'examen administratif – adressa à la Directrice générale une lettre de «[c]ontestation de la décision administrative de non-renouvellement» de son engagement à titre temporaire, résultant, selon lui, de la note du 8 juin précitée. Il invoquait à cet effet un défaut de motivation, de même qu'une notification tardive de la décision contestée et le non-respect de ses droits de la défense, et faisait également valoir que ladite décision constituait un détournement de pouvoir et un abus de droit. Le 6 septembre, le directeur de HRM rejeta sa demande comme irrecevable au motif que, en tant qu'ancien fonctionnaire, il n'avait pas accès aux voies de recours interne et, en tout état de cause, comme infondée car la décision contestée était conforme aux règles et procédures applicables.

Le 10 septembre 2021, le requérant déposa un avis d'appel puis, le 20 octobre, il adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel. Il sollicitait l'annulation de la décision du 8 juin 2021, ainsi que de celle, confirmative, du 6 septembre, de même que sa réintégration au sein de l'UNESCO. À défaut de réintégration, il demandait l'octroi d'une «indemnité compensatrice» et réclamait la réparation du préjudice matériel et moral qu'il affirmait avoir subi.

Dans l'avis qu'il rendit le 18 novembre 2022 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel conclut à la majorité de trois de ses cinq membres que la décision de non-renouvellement «respect[ait] les textes en vigueur», que le requérant n'avait «aucun droit» à voir son contrat d'engagement à titre temporaire renouvelé, qu'il avait bénéficié d'un préavis raisonnable et que les motifs du non-renouvellement lui avaient été communiqués lors de la réunion virtuelle du 6 avril 2021. Il recommanda en conséquence le rejet du recours. Deux membres du Conseil d'appel rédigèrent cependant des opinions dissidentes, dans

lesquelles ils recommandaient notamment l'annulation de la décision de non-renouvellement et la réparation du préjudice subi.

Par lettre du 9 décembre 2022, le requérant fut informé de la décision de la Directrice générale d'accepter la recommandation émise par la majorité des membres du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

Dans sa formule de requête, le requérant demande au Tribunal d'annuler cette décision, d'ordonner sa réintégration dans un poste correspondant à ses qualifications et expérience professionnelles ou, à défaut, de lui octroyer une «indemnité compensatrice». Enfin, il réclame la réparation des torts matériel et moral qu'il estime avoir subis. Dans son mémoire, il demande en outre, d'une part, que «[l]es quatre [...] dernières prolongations illégales de [son] engagement [à titre] temporaire [soient] annulées et remplacées par un contrat de durée déterminée couvrant la même période» et, d'autre part, que le Tribunal tire la conclusion qu'«il y a lieu [...] de requalifier [s]a relation d'emploi [...] comme [s'il] avait été au bénéfice d'un contrat de durée déterminée à compter de la date d'effet de [la 4^{ème} prolongation de son engagement [à titre] temporaire, soit la date [...] du 23 avril 2020]». Dans sa réplique, le requérant quantifie le montant des torts matériel et moral prétendument subis à 85 000 euros et sollicite l'octroi de dépens.

L'UNESCO considère que la conclusion tendant à une requalification contractuelle est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne et pour tardiveté. Elle demande au Tribunal, pour le surplus, de rejeter la requête comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant attaque devant le Tribunal la décision de la Directrice générale du 9 décembre 2022 ayant rejeté le recours qu'il avait formé contre les décisions de non-renouvellement de son contrat d'engagement à titre temporaire des 8 juin et 6 septembre 2021.

2. Il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, la décision de ne pas renouveler le contrat d'engagement d'un fonctionnaire d'une organisation internationale relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de celle-ci et ne peut faire l'objet, en conséquence, que d'un contrôle restreint de la part du Tribunal. Elle ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, si elle viole une règle de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de droit ou de fait, si son auteur a omis de tenir compte de faits essentiels ou a tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées, ou si elle est entachée de détournement de pouvoir (voir, par exemple, les jugements 4654, au considérant 16, 4172, au considérant 5, 2148, au considérant 23, ou 1052, au considérant 4). A fortiori, il en va ainsi lorsque, comme en l'espèce, le litige porte sur le non-renouvellement d'un contrat d'engagement à titre temporaire précisant expressément que son titulaire n'avait aucune garantie de renouvellement ou de conversion en tout autre type de contrat au sein de l'UNESCO.

Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que, toujours conformément à la jurisprudence du Tribunal applicable de façon générale en matière de relations contractuelles, une décision de non-renouvellement doit se fonder sur des raisons objectives et valables, et non sur des raisons arbitraires ou irrationnelles (voir, notamment, les jugements 4809, au considérant 10, 4654, au considérant 16, 4495, au considérant 15, 3769, au considérant 7, 3353, au considérant 15, 2708, au considérant 12, 1154, au considérant 4, et 1128, au considérant 2). Ces raisons doivent par ailleurs être communiquées au fonctionnaire concerné (voir, notamment, les jugements 4809, au considérant 10, 3914, au considérant 14, et 3444, au considérant 8), sans qu'il soit cependant nécessaire que cette motivation figure dans la décision de non-renouvellement elle-même (voir, en ce sens, les jugements 4368, au considérant 15, 3914, au considérant 15, et 1750, au considérant 6).

3. L'UNESCO fait valoir que la conclusion tendant à une requalification de la situation contractuelle du requérant devrait être déclarée irrecevable pour tardiveté et non-épuisement préalable des voies de recours interne.

4. Le Tribunal ne se prononcera pas sur ces fins de non-recevoir car il constate qu'en tout état de cause le requérant n'a jamais sollicité la requalification de sa situation contractuelle auprès de l'Organisation. Il n'existe ainsi aucune décision administrative ayant refusé cette requalification, de sorte que la contestation soulevée à ce sujet est dépourvue de tout objet.

5. Le requérant réclame le versement de dommages-intérêts correspondant à la perte de rémunération ou d'autres avantages pécuniaires résultant du fait qu'il n'avait pas, au cours de sa carrière, été considéré comme étant au bénéfice d'un engagement de durée déterminée. Mais, en l'absence de demande de requalification de sa situation contractuelle, l'intéressé ne peut en tout état de cause prétendre à une telle indemnisation.

L'invocation des jugements 3090 et 3225, que le requérant cite à l'appui de ses affirmations, est ici sans pertinence, car ces jugements ont été rendus dans des circonstances totalement différentes de celles du cas d'espèce. Dans ces deux affaires, en effet, les requérants avaient précisément sollicité en temps utile la requalification de leur relation contractuelle avec l'organisation concernée.

6. En conséquence, le premier moyen soulevé par le requérant, fondé sur la violation du paragraphe 15 du point 13.6 du Manuel des ressources humaines, en vertu duquel la durée totale des contrats d'engagement à titre temporaire successifs ne peut pas dépasser 24 mois sur une période de 36 mois consécutifs, ainsi que du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, doit être écarté.

7. S'agissant des motifs d'illégalité visant la décision de ne pas renouveler son contrat d'engagement à titre temporaire, le requérant invoque tout d'abord une erreur de droit, de même qu'un traitement discriminatoire. En se référant, pour ce faire, à deux jugements du Tribunal qu'il considère comme trouvant «à s'appliquer pleinement dans le présent cas d'espèce», il estime qu'il y aurait eu, à son égard, un «usage abusif de la réglementation régissant l'assistance et l'engagement temporaires».

Mais le Tribunal relève que le requérant fonde toute son argumentation sur l'ensemble des contrats en vertu desquels il a été successivement engagé, alors qu'il ressort du dossier qu'il n'a contesté aucun de ces renouvellements et n'est donc plus recevable à se prévaloir d'une éventuelle illégalité de ceux-ci.

Ce moyen doit, en conséquence, également être écarté.

8. Le requérant fait ensuite valoir que l'UNESCO aurait manqué à son devoir de sollicitude en s'abstenant de lui donner une motivation valable quant à la décision de ne pas renouveler son contrat d'engagement. En effet, aucune raison précise n'aurait été donnée, si ce n'est que son engagement «prendra[it] fin le 30/06/2021».

Mais le Tribunal rappelle à cet égard sa jurisprudence selon laquelle la motivation d'une décision de non-renouvellement de contrat n'a pas nécessairement à figurer dans la décision elle-même (voir, par exemple, les jugements 4368, au considérant 15, 3914, au considérant 15, et 1750, au considérant 6), mais peut également être communiquée au membre du personnel concerné d'une autre manière, notamment lors d'une réunion (comparer, par exemple, avec le jugement 3914, au considérant 15).

En l'espèce, il est exact que la note de HRM du 8 juin 2021 à laquelle se réfère l'intéressé ne comportait l'énoncé d'aucun motif.

Toutefois, il ressort du dossier qu'une réunion en ligne a été organisée le 6 avril 2021 par le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté à l'intention des «personnels temporaires et des agents en contrat d'assistance temporaire», à laquelle le requérant avait été convié. Lors de cette réunion, dont l'objet avait été auparavant communiqué à tous les membres du personnel concernés, le chef de la Section a expressément indiqué, ainsi que le reconnaît l'intéressé lui-même, que, compte tenu de la restructuration du service résultant de l'externalisation de certaines activités confiées à une société de sécurité externe, «[l]a plupart des contrats [d'engagement à titre temporaire et d'assistance temporaire] ne seraient plus renouvelés après le 30 juin 2021» et qu'en tout état de cause «il ne serait plus demandé de nouvelles dérogations aux dispositions du [M]anuel [des ressources humaines] aux fins

d'extension des contrats après la limite des 24 mois [prévue au paragraphe 15 du point 13.6 du Manuel]». Le Tribunal en déduit que le requérant, qui avait dépassé cette limite des 24 mois depuis le 23 avril 2020, ne pouvait ignorer que son contrat d'engagement ne serait plus renouvelé à son expiration le 30 juin 2021.

Le requérant tente de faire valoir à cet égard qu'il n'aurait assisté qu'aux sept dernières minutes de cette réunion en ligne. Mais le Tribunal observe que l'intéressé aurait pu, au terme de la réunion, s'informer auprès de ses collègues de ce qui avait été dit avant qu'il ne se connecte, qu'il aurait pu, de même, solliciter des explications complémentaires auprès du chef de la Section et, enfin, qu'il aurait pu demander confirmation des motifs fondant la décision de non-renouvellement lorsqu'il a reçu la note de HRM du 8 juin 2021.

Ce moyen ne peut pas non plus être retenu.

9. Le requérant considère aussi que la décision attaquée doit être annulée du fait qu'il n'aurait pas pu bénéficier d'un préavis raisonnable avant la fin de son engagement à titre temporaire. Selon lui, ce préavis aurait dû être fixé conformément aux dispositions applicables aux titulaires de contrats de durée déterminée, et ce, d'autant plus qu'il existerait en tout état de cause une pratique en vigueur au sein de l'UNESCO d'accorder un préavis écrit d'au moins trois mois en cas de non-renouvellement d'un contrat de ce type.

Mais, comme il a été exposé aux considérants 6 et 7 ci-dessus, le requérant ne peut pas se prévaloir du fait que les quatre derniers renouvellements de son contrat d'engagement à titre temporaire devaient être requalifiés en contrat de durée déterminée, avec cette conséquence que les dispositions applicables aux contrats de ce type ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce. Il en va nécessairement de même de la prétendue pratique administrative invoquée par l'intéressé, laquelle ne concernerait que les contrats de durée déterminée.

L'Organisation fait valoir, d'une part, qu'il résulte du paragraphe 30 du point 13.6 du Manuel des ressources humaines, applicable aux engagements de personnel temporaire, que les engagements à titre temporaire expirent, sauf prorogation ou conversion, à l'échéance fixée,

sans préavis ni indemnité, à la date d'expiration indiquée dans la lettre d'engagement et, d'autre part, que cette règle avait été expressément rappelée à l'intéressé dans sa lettre de nomination du 10 avril 2018. Mais le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence, un préavis d'une durée raisonnable doit toutefois être donné lorsqu'il est mis fin à un engagement à titre temporaire, et ce, quels que soient les termes des contrats concernés ou les dispositions des Statut et Règlement du personnel de l'organisation en cause (voir, notamment, les jugements 3746, au considérant 9, 3353, au considérant 24, et 1544, au considérant 11).

En l'espèce, le requérant a été informé par une note du 8 juin 2021 que son contrat arriverait bien à expiration le 30 juin.

Dans ces conditions, le Tribunal considère que le requérant a pu bénéficier d'un préavis d'une durée raisonnable, au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus, et qu'il convient en conséquence de rejeter le moyen formulé à ce sujet.

10. Dans sa réplique, le requérant invoque une violation de son droit d'être entendu avant que la décision de non-renouvellement ne soit prise.

Mais le Tribunal estime qu'en l'espèce le requérant était à même, compte tenu des informations communiquées aux membres du personnel concernés lors de la réunion en ligne du 6 avril 2021, de faire valoir ses arguments contre le non-renouvellement de son contrat. Le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu doit donc, en tout état de cause, être écarté.

11. Toujours dans sa réplique, l'intéressé considère que le motif avancé pour refuser un nouveau renouvellement de son engagement à titre temporaire, à savoir une externalisation de certaines activités de la Section de la sécurité et de la sûreté, serait purement fictif et qu'il aurait plutôt été victime d'un choix arbitraire de la part de son chef de service.

Mais le Tribunal observe que ces nouveaux griefs ne reposent sur aucune allégation pertinente et doivent dès lors être écartés.

12. Enfin, dans sa réplique, le requérant reproche à la Directrice générale de ne pas avoir exposé, dans sa décision du 9 décembre 2022, les raisons pour lesquelles elle s'est écartée des opinions dissidentes formulées par deux membres du Conseil d'appel. Mais le Tribunal rappelle que le simple renvoi exprès par la Directrice générale à la recommandation du Conseil d'appel constitue en soi une motivation adéquate (voir, dans ce sens, le jugement 4147, au considérant 10).

13. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 10 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER