

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2415

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. P. J. M. Goubily le 9 décembre 2003 et régularisée le 23 décembre 2003, la réponse de l'Organisation du 22 avril 2004 et la lettre du 26 août 2004 du conseil du requérant informant la greffière du Tribunal que le requérant ne souhaitait pas présenter de réplique;

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 et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1963, a travaillé à l'UNESCO de 1997 à 2000 en tant que surnuméraire à la Division des conférences, des langues et des documents. Il lui fut offert un engagement de durée définie de deux ans à compter du 14 août 2000 au poste de conducteur de machine de façonnage, à l'Unité d'impression et de façonnage. La première année de son engagement constituait un stage probatoire. Il fut promu au poste de contremaître de façonnage avec effet au 1^{er} août 2001.

Par un mémorandum du 30 novembre 2001 adressé à son supérieur hiérarchique, le requérant demanda son remplacement à ce poste. Il indiquait avoir «été l'objet de diverses accusations, harcèlement, paroles ou attitudes discourtoises, racisme [et] d'une agression verbale et physique» de la part de ses collègues et évoquait le manque de soutien de sa hiérarchie. Il fut décidé qu'il serait détaché à l'Unité de la distribution à compter du 18 février 2002 mais un certain nombre de membres de cette unité s'opposèrent, de manière très catégorique, à ce détachement.

Dans le rapport d'évaluation que son supérieur hiérarchique signa le 21 février 2002, celui-ci lui attribua la note globale «D» — qui correspond à une «qualité et [à une] quantité de travail légèrement inférieures au niveau requis pour l'exécution de certaines attributions» — lui reprochant principalement de ne pas avoir les qualités nécessaires pour assumer des fonctions d'encadrement du personnel et de ne pas être respectueux envers ses collaborateurs. Le supérieur hiérarchique au deuxième degré du requérant avalisa la note donnée en précisant cependant que, «[m]algré ses difficultés relationnelles apparues après sa nomination (contestée par ses collègues) au poste de contremaître, [le requérant] n'en rest[ait] pas moins l'élément le plus performant de l'Unité de façonnage par sa parfaite maîtrise des matériels, son sens de l'organisation, sa connaissance incontestable des documents et son ardeur au travail». Le requérant fut envoyé en formation, au sein d'une entreprise extérieure, du 5 au 29 mars.

Par mémorandum du 8 avril, l'intéressé fut informé qu'il était «autorisé à rester à [son] domicile, à la disposition de l'Organisation, [...] jusqu'à nouvel ordre». Par un mémorandum du 23 avril, dont copie lui était adressée, la Sous-directrice générale chargée de l'administration décida de réaffecter le requérant à son ancien poste de conducteur de machine de façonnage à compter du jour même. Mais, par un mémorandum du 25 avril, dont copie lui était également adressée, ladite Sous-directrice générale indiqua au directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines que, «[c]ompte tenu des prestations insuffisantes [...] et du comportement inapproprié [du requérant] ainsi que de l'échec [des] efforts de redéploiement interne», elle avait «décidé de mettre fin à ses services par le non renouvellement de son engagement de durée définie à l'expiration de celui-ci, le 13 août 2002» et qu'il serait mis à la disposition du Bureau de la gestion des ressources humaines à partir du 29 avril 2002. Par mémorandum du 29 avril, le directeur de ce bureau fit savoir au requérant que le Directeur général avait décidé de confirmer cette décision. Il évoquait l'impossibilité de le muter compte tenu de son «profil très spécialisé» et l'informait qu'il était, à compter du jour même, mis en congé spécial avec plein traitement jusqu'à nouvel avis.

Par des mémorandums des 26 avril et 13 mai adressés au Directeur général, le requérant introduisit une réclamation tendant à l'annulation de la décision de non renouvellement. N'ayant reçu aucune réponse, il saisit le Conseil

d'appel le 3 juillet 2002. Dans son rapport daté du 30 juin 2003, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours, estimant que la décision de ne pas renouveler l'engagement de durée définie du requérant «n'était entachée d'aucun parti pris, préjugé ou autre facteur externe» et qu'elle avait été prise dans l'intérêt de l'Organisation. Par une lettre du 15 septembre 2003, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général, faisant sienne la recommandation du Conseil d'appel, rejeta le recours.

B. Le requérant soutient que son engagement quasi ininterrompu au même poste de 1997 à 2000, au titre de trente neuf contrats de surnuméraire, devrait être requalifié en «contrat à durée indéterminée». Il affirme que la jurisprudence du Tribunal de céans, selon laquelle le droit national n'est pas applicable, sauf renvoi exprès, aux conditions d'emploi du personnel des organisations internationales, est inopérante puisque les surnuméraires ne font pas partie du personnel de l'UNESCO. Par conséquent, sauf à cautionner un déni de droit, il doit être admis que le droit français est applicable. Or, selon ce droit, un contrat de travail de durée déterminée ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un poste lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise, ce qui a pourtant été le cas en l'espèce.

A titre subsidiaire, le requérant affirme que la défenderesse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant de ne pas renouveler son engagement de durée définie. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal, une telle décision doit reposer sur une bonne raison qui doit être communiquée au fonctionnaire. Or, après avoir été informé, le 23 avril 2002, de sa mutation au poste de conducteur de machine de façonnage, il a appris, deux jours plus tard, que son contrat ne serait pas renouvelé du fait de «l'échec [des] efforts de redéploiement interne». Il fait observer que, dans son rapport d'évaluation du 21 février 2002, il avait reçu, pour ce qui est de la rubrique relative à ses attributions en tant que conducteur de machine de façonnage, la note «B» — qui correspond à une «qualité et [à une] quantité de travail excédant souvent le niveau requis pour l'exécution des attributions». Ses qualités professionnelles ont d'ailleurs toujours été reconnues par ses supérieurs hiérarchiques. A ses yeux, l'UNESCO s'est donc fondée sur des motifs erronés en invoquant l'impossibilité de le muter compte tenu de son profil très spécialisé sans expliquer pourquoi elle avait renoncé à le réaffecter à son ancien poste. Quant à ses prétendues insuffisances dans ses fonctions de contremaître, il fait observer qu'il n'est pas seul responsable des difficultés relationnelles avec ses collègues, ce qui a été reconnu par le directeur de la division. Sa nomination à ce poste ayant été contestée avant même qu'il n'entre en fonction, il est faux de prétendre que c'est son comportement qui a provoqué des tensions. Il relève qu'aucun reproche relatif à son comportement ne lui avait été fait dans le cadre de ses fonctions précédentes au sein du même service et conclut que c'est la jalousie de ses collègues suite à sa promotion qui est à l'origine du problème. Il reproche à sa hiérarchie de ne pas l'avoir suffisamment soutenu.

Le requérant réclame la requalification de son engagement en «contrat de durée indéterminée», l'annulation de la décision attaquée, le versement de 68 797,90 euros en réparation du préjudice matériel subi du fait de la perte de salaire et de droits à pension, 14 500 euros au titre du préjudice moral ainsi que 2 280 euros de dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO fait valoir que la requête, en ce qu'elle revient sur la situation du requérant en tant que surnuméraire, est irrecevable à double titre. Premièrement, le requérant est forclos à contester ses conditions d'emploi de 1997 à 2000 alors qu'il n'a pas contesté ces dernières à l'époque ni émis de réserves à leur sujet. Admettre la recevabilité de la requête sur ce point reviendrait à violer le principe de sécurité juridique. Ces conditions d'emploi n'ont, au surplus, aucun rapport avec la décision contestée. Deuxièmement, elle estime que le Tribunal de céans est incompétent puisque, selon les Conditions générales applicables aux surnuméraires, les voies de recours ouvertes à ces agents font intervenir le président du Conseil d'appel qui, en tant qu'arbitre unique, rend une sentence définitive et sans appel. Elle relève que le requérant affirme lui même que les surnuméraires ne font pas partie du personnel de l'UNESCO. Elle lui reproche de vouloir attribuer au Tribunal une «compétence nationale de juridiction» en se référant alternativement au droit interne de l'Organisation et à la législation du pays hôte.

Sur le fond, elle nie toute erreur manifeste d'appréciation. La thèse du requérant, selon laquelle il aurait été victime d'un complot, est dépourvue de toute crédibilité et révèle une conception complètement erronée de son rôle. La question essentielle, selon la défenderesse, est de savoir s'il était de l'intérêt de l'Organisation de renouveler le contrat du requérant. Or ses rapports d'évaluation laissent apparaître un manque de polyvalence, des problèmes relationnels avec ses collègues et supérieurs hiérarchiques ainsi que certaines insuffisances dans son travail. Ayant reçu de multiples avertissements, il ne pouvait ignorer que l'on attendait de lui des efforts importants et que, faute d'amélioration, le renouvellement de son contrat était compromis. En cela, l'UNESCO s'est conformée à la jurisprudence du Tribunal. Le Directeur général n'a donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation, le requérant, titulaire d'un engagement de durée définie, ne pouvant arguer d'aucun «droit au renouvellement». Pour conclure,

L'Organisation fait observer que les motifs du non renouvellement ont été communiqués au requérant et approuvés par le Conseil d'appel dans son rapport, dont elle demande au Tribunal de tenir compte.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste la décision du Directeur général du 15 septembre 2003 rejetant le recours qu'il avait introduit à l'encontre de la décision de non renouvellement de son engagement de durée définie.

A titre principal, il fait valoir que son statut de surnuméraire était irrégulier et que son engagement devrait être requalifié en «contrat de durée indéterminée». A titre subsidiaire, il prétend que le non renouvellement de son engagement de durée définie est fondé sur des motifs manifestement erronés.

Sur l'irrégularité du statut de surnuméraire et la requalification de l'engagement du requérant en «contrat de durée indéterminée»

2. Le requérant soutient que l'engagement de surnuméraire étant un contrat par lequel l'Organisation a recours à une personne pour une courte ou très courte durée — pouvant aller de quelques jours à quelques mois mais toujours inférieure à un an — pour faire face à une surcharge temporaire de travail ou bénéficier d'une expertise extérieure ponctuelle, les Statut et Règlement du personnel ne s'appliquent pas aux surnuméraires. Il relève qu'il ressort notamment des indications fournies par l'Organisation sur son site Internet que «[l]e personnel d'assistance temporaire ne peut prétendre à un recrutement au terme de son contrat. Pendant la durée de son contrat à l'UNESCO, il n'est considéré ni comme fonctionnaire ni comme membre du personnel». Ainsi, selon lui, l'Organisation ne peut en aucun cas appliquer aux surnuméraires la disposition 104.8 du Règlement du personnel, intitulée «Engagements à titre temporaire», qui dispose :

«a) Un engagement à titre temporaire est un engagement pour une période ininterrompue inférieure à une année et se terminant à une date indiquée dans la lettre d'engagement.

b) Un engagement à titre temporaire peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée définie ; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer ; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité.

[...]

Il conclut de ce qui précède que le statut des surnuméraires est régi par le droit commun, c'est à dire le droit national, en l'occurrence le droit français. A ses yeux, la jurisprudence du Tribunal de céans, selon laquelle «les conditions d'emploi du personnel sont régies exclusivement par les règles statutaires de l'Organisation et les principes généraux de la fonction publique internationale» et «[l]es règles du droit national d'un Etat, spécialement de celui où l'Organisation a établi son siège, ne seraient applicables qu'en cas de renvoi exprès à ces règles» (voir notamment le jugement 1311, au considérant 15), ne concerne pas les surnuméraires puisque ceux-ci ne font pas partie du personnel de l'Organisation.

Il fait observer qu'il a travaillé de 1997 à 2000 au sein de l'Organisation avec le statut de surnuméraire, qu'il a signé trente neuf contrats de surnuméraire pendant cette période, que ces engagements ont été quasiment ininterrompus pendant trois ans — période durant laquelle il n'a travaillé pour aucun autre employeur —, qu'il a toujours été affecté au même poste et que ces multiples engagements avaient pour objet de pourvoir durablement un poste lié à l'activité normale et permanente de l'Organisation. Il en conclut que l'on peut donc raisonnablement s'interroger sur la régularité du recours au contrat de surnuméraire dans la mesure où, de toute évidence, il ne s'agissait pas pour l'Organisation de faire face à une surcharge temporaire de travail due à des circonstances exceptionnelles. Et, après des considérations sur la mission de l'UNESCO qui, selon lui, doit œuvrer pour la défense des droits de l'homme et de la paix dans le monde et ne devrait pas maintenir ses agents dans la précarité, il demande au Tribunal de statuer en équité pour remédier à cette situation qu'il considère comme intolérable et devant être corrigée.

3. Le Tribunal considère que, conformément à sa jurisprudence et contrairement à ce que pense le requérant, il ne peut faire appel au droit national pour trancher un litige, sauf si le statut du personnel de l'organisation ou le contrat conclu y renvoie expressément, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, comme le soutient la

défenderesse sans être contredite, en vertu du paragraphe 14 des Conditions générales applicables aux surnuméraires, telles qu'elles figurent à l'appendice 24L du Manuel de l'UNESCO, «[t]out différend relatif à l'exécution ou à l'interprétation d'un contrat de surnuméraire est, à défaut d'entente amiable, soumis au Président du Conseil d'appel de l'UNESCO en tant qu'arbitre unique. La sentence arbitrale, qui sera définitive et sans appel, inclura une détermination des frais d'arbitrage qui pourront être répartis entre les deux parties ou mis à la charge de l'une d'entre elles seulement».

Ce texte qui ne prévoit pas l'application du droit national français pour le règlement des différends relatifs à l'exécution ou à l'interprétation d'un contrat de surnuméraire ne donne pas non plus compétence au Tribunal de céans pour connaître de tels différends.

4. A supposer le Tribunal compétent, la contestation portant sur l'irrégularité du statut de surnuméraire ne saurait pour autant être accueillie.

Le requérant avait signé trente neuf contrats de surnuméraire et n'avait jamais contesté ses conditions d'emploi, ni par des réclamations ni par une demande d'arbitrage prévu par le texte cité ci dessus. Dès lors, il ne pouvait plus, environ deux ans après la signature du dernier contrat de surnuméraire, contester la régularité de ce type de contrat.

Au surplus, il a accepté sans réserve l'offre qui lui a été faite le 11 août 2000 d'un engagement de durée définie à compter du 14 août 2000 pour une période de deux ans assortie d'un stage probatoire. Cette offre ne faisait aucune référence aux contrats antérieurs de surnuméraire du requérant. La volonté de l'Organisation d'établir avec lui de nouvelles relations de travail régies par les Statut et Règlement du personnel était donc manifeste. Le requérant aurait pu contester la décision de nomination de durée définie, s'il estimait que celle ci devait tenir compte de ses contrats de surnuméraire pour que lui soit accordé un engagement de durée indéterminée. Ne l'ayant pas fait en temps voulu, il n'est pas fondé, plus d'un an et demi après, à contester la régularité de ses contrats de surnuméraire et à demander la requalification de son engagement en «contrat de durée indéterminée».

Sur l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise l'Organisation dans la décision de non renouvellement de l'engagement de durée définie

5. Le requérant soutient que la décision du 29 avril 2002 de ne pas renouveler son engagement de durée définie est fondée sur des motifs manifestement erronés dans la mesure où l'un de ceux invoqués dans cette décision est l'impossibilité de lui trouver un autre emploi compte tenu de son profil très spécialisé alors qu'il aurait pu être affecté au poste de conducteur de machine de façonnage, comme cela avait été envisagé le 23 avril 2002.

Il ajoute qu'en retenant comme autre motif de la décision «des insuffisances patentes dans [sa] conduite et des difficultés relationnelles avec [ses] collègues (supérieur hiérarchique et subordonnés) qui entrav[ai]ent sérieusement la bonne marche du service, et ce, malgré les rappels à l'ordre répétés de [ses] supérieurs hiérarchiques», cette conduite étant «d'autant plus préjudiciable en raison de [ses] fonctions de contremaître qui exig[ai]ent une bonne direction et supervision des employés de ce service», le Directeur général a fondé sa décision sur un motif imprécis et manifestement erroné.

6. Le Tribunal rappelle, comme l'a fait le requérant, sa jurisprudence en la matière selon laquelle le non-renouvellement d'un contrat d'engagement relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination et la décision prise à cet égard ne peut être censurée que si elle émane d'un organe incompétent, 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 de procédure ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées (voir notamment le jugement 291); il rappelle également que toute décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée doit reposer sur une bonne raison et que celle ci doit être communiquée au fonctionnaire (voir notamment le jugement 1154, au considérant 4).

7. En l'espèce, les raisons du non-renouvellement ont bien été communiquées au requérant, à savoir les insuffisances constatées dans sa conduite et les difficultés relationnelles avec ses collègues ainsi que l'impossibilité de lui trouver une autre affectation compte tenu de son profil très spécialisé. La question se pose de savoir s'il s'agit là de raisons pouvant justifier le non renouvellement d'un engagement de durée définie.

Le Tribunal constate que la décision du 29 avril 2002 invoque bien des motifs précis pour justifier le non renouvellement de l'engagement de durée définie du requérant.

Concernant le caractère manifestement erroné du motif de la décision allégué par le requérant, le Tribunal relève que celui-ci reconnaît avoir eu d'importantes difficultés relationnelles avec ses collègues. Il soutient, cependant, qu'il n'était pas seul responsable de cette situation dans la mesure où, sa nomination au poste de contremaître ayant été contestée dès le départ, son autorité avait été remise en cause par ses collègues avant même qu'il ne prenne ses fonctions. Par conséquent, il est faux, selon lui, de prétendre que c'est son comportement qui a provoqué des tensions au sein de son unité. Il fait observer que, tant qu'il n'était que conducteur de machine de façonnage, il n'avait fait l'objet d'aucun reproche de la part de sa hiérarchie au sujet de son comportement ou de ses méthodes de travail et que ce n'était qu'à partir du moment où des responsabilités lui avaient été confiées en tant que contremaître qu'il avait fait l'objet de rancœurs et de jalousies, et s'était vu reprocher, pour la première fois en quatre ans, ses prétendus manques de respect de la hiérarchie et de polyvalence, ce qui lui avait valu la note globale «D» dans son rapport d'évaluation. Il estime donc que son échec dans l'exercice de ses fonctions de contremaître n'était en aucun cas dû à une faute qu'il aurait commise, mais plutôt au fait qu'il n'avait pas eu les moyens d'accomplir correctement sa mission de contremaître dans le contexte de réforme de l'Organisation. Il reproche notamment à sa hiérarchie de ne pas l'avoir suffisamment soutenu.

Il prétend enfin que c'était pour atténuer les tensions provoquées au sein de son unité par la mise en œuvre de la réforme de l'Organisation qu'il avait été décidé, pour donner satisfaction à quelques-uns, de ne pas renouveler son engagement.

8. Des développements qui précèdent, le Tribunal retient que les difficultés relationnelles du requérant et les insuffisances dans sa conduite étaient bien réelles, et qu'il tente simplement de les justifier par le comportement de ses collègues et le manque de soutien de sa hiérarchie, sans donner d'arguments sérieux de nature à conforter ses affirmations.

Les manquements reprochés au requérant avaient justifié l'attribution, dans son rapport d'évaluation, de la note globale «D» qu'il avait contestée mais qui avait été confirmée par le Comité des rapports. Quant au Conseil d'appel, après avoir analysé en détail les arguments des parties et procédé à des auditions, il avait estimé que les raisons du non-renouvellement du contrat du requérant figurant dans la décision du 29 avril 2002, qui n'était entachée d'aucun vice et avait été prise dans l'intérêt de l'Organisation, étaient valables.

Le requérant ne développe aucun argument pertinent permettant de remettre en cause les conclusions du Conseil d'appel.

Ainsi qu'il l'a souvent rappelé, le Tribunal «ne peut [...] substituer sa propre appréciation à celle du Directeur général en ce qui concerne le travail, la conduite ou l'attitude de l'intéressé» (voir notamment le jugement 121). En l'espèce, tenant compte de ce que le maintien du requérant, après une «rétrogradation» au poste de conducteur de machine de façonnage au sein de la même unité alors qu'il se plaignait de ses collègues, ou son affectation dans un autre service ne correspondant pas à son profil, aurait été contraire à l'intérêt de l'Organisation, le Tribunal estime qu'il n'existe dans le dossier aucun motif qui pourrait justifier sa censure.

La requête doit par conséquent être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 15 novembre 2004, par M. Seydou Ba, Juge président la séance, M. Agustín Gordillo, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Seydou Ba

Agustín Gordillo

Claude Rouiller

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 17 février 2005.