



TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

Rendu le 7 février 2014

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 73

XXX
C/ Secrétaire général

La version française fait foi.

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 73 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le 24 janvier 2014
à 10 heures au Château de la Muette,
2 rue André-Pascal à Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Madame Louise Otis, Présidente,
Monsieur Luigi CONDORELLI,
Et Madame Hedvig FORSSELIUS,

Monsieur Nicolas FERRE et Monsieur Jean LE COCGUIC assurant les services du Greffe.

Le Tribunal a entendu :

Maître Jean-Didier Sicault, conseil du requérant. Il était assisté de Madame Laura Forest.

Monsieur Nicola Bonucci, Chef de la Direction des affaires juridiques de l'Organisation, au nom du Secrétaire général. Il était assisté de Monsieur Rémi Cèbe et de Madame Diana Benoit.

Monsieur Jean-Pierre Cusse, Président de l'Association du Personnel, assisté de Madame Anya Demarle.

L'affaire a été mise en délibéré le 24 janvier 2014.

Le Tribunal rend la décision suivante :

Introduction

1. Le requérant est entré à l'OCDE le 28 avril 1997; le 17 septembre 2012, le requérant a été notifié d'une décision lui confirmant la fin de son engagement au 31 décembre 2012 en tant qu' « Analyste principal des politiques ».
2. Par courrier du 16 novembre 2012 adressé au Secrétaire général, le requérant a formé une demande préalable de retrait ou modification de cette décision de fin d'engagement.
3. Le 8 février 2013, le requérant s'est vu notifier une décision de rejet de cette demande préalable par le Directeur exécutif, au nom du Secrétaire général.
4. Le requérant a alors saisi le Tribunal administratif de l'OCDE et a soumis une requête (n° 73) datée du 30 avril 2013, demandant au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de le réintégrer au sein de l'OCDE et de lui accorder un contrat à durée indéterminée à compter du 1^{er} janvier 2013 ou à défaut, d'ordonner le paiement d'un montant équivalent à quatre (4) années de traitement emportant droit à pension. Le requérant demande également le paiement d'un montant indéterminé à titre de tort moral ainsi que le remboursement des dépens qui s'élèvent à 26.250 Euros.

Les faits

Les contrats à durée déterminée.

5. De 1987 à 1997, le requérant a travaillé à l'Institut Européen d'Administration Publique (ci-après IEAP) à titre de chef de projets, formateur et titulaire de mission de conseil au bénéfice des institutions et administrations publiques des Etats-membres de l'Union européenne. Son statut à l'IEAP était assimilé à celui des fonctionnaires de l'administration centrale du Royaume des Pays-Bas.¹
6. Le 28 avril 1997, le requérant est engagé par l'Organisation De Coopération et Développement Économiques (ci-après l'Organisation) à titre d'administrateur (A3) par un contrat d'engagement à durée déterminée se terminant le 28 février 1998. Il fut affecté au Programme pour le soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (ci-après SIGMA), pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale.
7. Pendant les 15 ans et 8 mois qui ont suivi son engagement, le requérant est demeuré à l'emploi de l'Organisation par le renouvellement successif de 20 contrats à durée déterminée.
8. Le 1^{er} février 2001, le requérant a été promu et nommé Expert en bonne gestion des affaires publiques, grade A4, échelon 2, à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.
9. Le 9 juillet 2002, le requérant a réintégré SIGMA, par transfert ; il y restera jusqu'à la fin de son dernier contrat à durée déterminée, le 31 décembre 2012.
10. Pendant une période de six (6) mois, du 12 mars 2012 au 17 septembre 2012, le requérant a été placé en congé de maladie à cause de problèmes pulmonaires aigus qui ont entraîné son hospitalisation.
11. À son retour au travail, le 17 septembre 2012, le requérant se vit notifier la fin de son engagement au terme de contrat, le 31 décembre 2012.

La conversion des contrats à durée déterminée.

12. Le 27 mars 2012, l'assistante administrative principale de SIGMA a fait parvenir aux agents, dont le requérant, un courriel les informant de la politique de conversion des contrats applicable aux agents ayant totalisé une durée de service de 5 ans².
13. Aux fins de procéder à l'examen des dossiers de conversion des contrats, l'administration de SIGMA précisait dans ce courriel :

« ...how to best apply the process in Sigma in order to give you as much opportunity as possible to input information that may help this consideration (...)

¹ Requête, Annexe 37, attestation de M. Guggenbühl, Maître de conférence à l'IEAP, 8 mars 2013.

² Requête, Annexe 23.

...

Your input is optional but it will ensure that we have as much relevant information as possible to submit for you as an individual so it is very much in your interests to take this opportunity.

We need an up-to-date CV from you- I am attaching a template for this which you may find useful (...) and certain additional information which is sought as standard practice during the consideration of OECD conversion cases, summarised in the attached form.

...

The deadline for providing this information is by close Tuesday 3 April . »

14. Il apparait de la preuve non contredite par l'Administration que le requérant n'a pu transmettre son curriculum vitae (CV) particularisé ainsi que la fiche de renseignements complétée puisqu'il était en congé de maladie ; sa condition médicale étant sérieuse, il ne prenait pas connaissance des courriels généraux adressés à tous (« To All ») mais uniquement de ceux qu'on lui adressait directement pour les fins spécifiques du travail.³
15. C'est ainsi que le requérant a reçu directement à son adresse personnelle (« gmail ») des courriels de SIGMA aux fins de préciser des mandats mais n'a jamais été spécifiquement informé par l'administration, qu'il était dans son intérêt supérieur de fournir un dossier détaillé pour l'examen de la conversion de son contrat.⁴ Il faut mentionner que tous les autres agents visés par le processus de conversion ont eu la possibilité d'acheminer des dossiers détaillés.

Les conditions attachées à la conversion des contrats à durée déterminée.

16. La décision de l'administration de ne pas convertir le contrat du requérant en un engagement à durée indéterminée et, conséquemment, la terminaison de son engagement, s'inscrivent dans un processus administratif et décisionnel comportant deux volets : d'abord, la réforme des ressources humaines et l'instauration d'un nouveau cadre d'emploi au sein de l'Organisation puis, la réorganisation des services de SIGMA dans le contexte de la conversion générale des contrats.
17. La réforme des ressources humaines a eu notamment pour effet de permettre la conversion des engagements à durée déterminée dans le cas des agents (1) ayant accompli un minimum de cinq années de service satisfaisant et (2) dont l'engagement répond aux intérêts à long terme de l'Organisation, compte tenu des besoins organisationnels.
18. L'examen des conditions attachées à la conversion des engagements a été réalisé par le service de gestion des ressources humaines (GRH) avec la direction de SIGMA.
19. SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) est un programme de la Direction Gouvernance publique et développement territorial (GOV) créé il y a plus de vingt ans. Initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union Européenne (UE), et financée principalement par cette dernière, SIGMA a pour objectif de renforcer la

³ Hospitalisation jusqu'au 27 mars 2012 suivie d'une longue période de rétablissement; embolie pulmonaire, et détresse respiratoire aigüe.

⁴ Requête, Annexe 41.

gouvernance publique en travaillant dans les secteurs névralgiques de la gouvernance horizontale et de la réforme de l'administration publique que sont notamment la fonction publique, les finances publiques et l'audit, la rationalisation de l'organisation du secteur public, l'intégrité et la lutte contre la corruption, les marchés publics, la réforme des réglementations et l'élaboration des politiques.

20. La mission de SIGMA s'inscrit dans les zones géographiques qui correspondent à la relation de l'UE avec les pays adhérents, les pays candidats ou potentiellement candidats de même que les pays du voisinage.
21. Dans l'évaluation de la conversion de l'engagement de ses conseillers principaux⁵, dont le requérant, SIGMA a examiné la situation administrative de chaque agent en précisant les besoins organisationnels ressortant de la réorganisation de ses services à savoir : « ...huit à dix ans d'expérience dans une administration publique nationale dans des fonctions pertinentes ». ⁶
22. Dans les observations en réponse, il est clairement précisé que le seul motif pour lequel la décision de non-conversion de l'engagement du requérant a été prise était l'absence d'expérience pertinente.

« Or, en confrontant les compétences et expérience du requérant à la description des fonctions, il s'était avéré que le requérant ne remplissait pas l'un des critères considérés comme fondamentaux, à savoir « huit à dix ans d'expérience dans une administration publique nationale dans des fonctions pertinentes ». ⁷ »

23. Il apparaît que l'évaluation de ce dernier critère a été fait en considérant uniquement l'expérience antérieure à l'engagement du requérant en 1997. Ce fait a été admis par l'Organisation.
24. De plus, l'expérience professionnelle du requérant au sein de l'IEAP n'a pas été considérée comme une expérience significative dans une administration publique nationale dans un des domaines pertinents de la mission de SIGMA. ⁸
25. À l'exception du requérant, les sept (7) autres agents de SIGMA, de grade administrateur, ont tous bénéficié d'une conversion d'engagement.
26. Il faut souligner que les sept rapports d'évaluation du requérant, pendant les quelques 16 années de service au sein de l'Organisation, montrent qu'il remplissait adéquatement ses fonctions. D'ailleurs l'aptitude professionnelle du requérant n'est pas contestée.
27. M. Francisco Cardona, coordinateur de SIGMA pour le secteur Fonction Publique, Droit Administratif et Intégrité dont faisait partie le requérant, a produit une attestation dans laquelle il précise ce qui suit :

⁵ Désignés sous le nouveau titre Analyste principal des politiques- Coordinateur pays.

⁶ Observations en réponse, pièce 7.

⁷ Observations en réponse, paragraphe 20. Voir également annexe 32 et 36 de la requête.

⁸ Requête, annexe 36.

« Nous étions cinq au total (*dans ce secteur*). M. X a, pendant toute cette période travaillé selon moi d'une manière satisfaisante, ni mieux ni moins bien que les autres membres de mon équipe. J'ai été consulté fin 2010 ou début 2011 (...) par le chef de programme de l'époque, de façon informelle et orale, sur l'éventuelle conversion des contrats temporaires de mes collègues au sein du secteur que je coordonnais en contrats à durée indéterminée. Mon avis, exprimé aussi oralement, a été favorable à la conversion de tous les contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, car je considérais tous les effectifs nécessaires.

...

La conversion de mon contrat m'a bien été confirmée finalement et définitivement le 17 septembre 2012, comme ce fut aussi le cas des autres collègues administrateurs éligibles à la conversion de contrat, à la seule exception de M. X. »⁹

Le Droit

Principes généraux

28. L'Instruction 109/5 a) du Statut, Règlement et Instructions applicable aux agents de l'Organisation prévoit les critères applicables lors d'une conversion: « la conversion des engagements de durée déterminée en engagements de durée indéterminée est décidée, sur recommandation du directeur concerné, après un minimum de cinq années de service satisfaisant et si cela est jugé conforme aux intérêts à long terme de l'Organisation, compte tenu des besoins organisationnels.»

29. Les tribunaux internationaux ont maintes fois reconnu que les Organisations Internationales jouissent d'un très large pouvoir discrétionnaire dans les cas de non-renouvellement ou de non-conversion de contrats. Ainsi, selon un jugement du Tribunal :

« S'agissant d'une demande de non-renouvellement de contrat, le Tribunal rappelle, comme il l'a déjà fait dans ses jugements n° 30 du 27 mars 1998 et n° 55 du 6 juin 2002, que la décision du Secrétaire général de ne pas renouveler un contrat relève de son pouvoir discrétionnaire et qu'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle de l'Organisation, mais qu'il lui revient seulement de censurer la décision du Secrétaire général si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur des faits inexacts ou est entachée d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir ou d'erreur manifeste d'appréciation.»¹⁰

30. Le TAOIT a adopté la même position juridique. Dans une affaire récente, le Tribunal a décidé :

« 10. Dans le jugement 1349, au considérant 11, le Tribunal a reconnu le large pouvoir d'appréciation dont jouit une organisation lorsqu'elle prend une décision au sujet de la transformation d'un engagement à durée déterminée en engagement permanent. Compte tenu de la nature hautement discrétionnaire de la décision, elle n'est soumise qu'à un contrôle restreint et ne sera annulée que «si elle émane d'un organe

⁹ Requête, annexe 42.

¹⁰ TAOIDE Jugement No. 64 (2009), page 3; et Jugement No 30 (1998) page 3, para. 6.

incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin, s'il peut être établi que la décision repose sur un détournement de pouvoir.»¹¹

31. Ainsi les actes par lesquels est exercé le pouvoir discrétionnaire de l'administration peuvent être censurés notamment en cas d'erreur manifeste et déterminante d'appréciation, d'erreur de droit et de violation du cadre formel de légalité, ce qui inclut l'arbitraire.

Application au cas d'espèce

32. A l'examen du dossier et après avoir entendu les parties, le tribunal estime que la décision de non-conversion de l'engagement du requérant doit être infirmée.
33. À l'examen, il apparaît que la décision de non-conversion de l'engagement du requérant ne ressort pas du contexte purement individuel qui préside habituellement à ce type de détermination. En l'espèce, la situation juridique du requérant doit être examinée dans le contexte particulier de la mise en œuvre d'un nouveau cadre d'emploi conjugué à la restructuration de SIGMA alors que la situation administrative de tous les agents est évaluée au cours de la même opération de conversion, en appliquant la procédure et les critères d'évaluation de l'instruction 109/5 du Statut et Règlement du Personnel.
34. Dans les circonstances particulières de cette opération de conversion, le respect d'une procédure uniforme et équitable de traitement des agents était requise.
35. A l'évidence, il ressort de la preuve documentaire que le requérant n'a pas été traité de la même manière que les autres agents en ce qu'il n'a pu fournir le dossier particularisé qui retraçait son parcours professionnel tant avant son entrée dans l'Organisation qu'au cours des 16 ans de carrière au sein de SIGMA.
36. L'Organisation devait prendre en compte l'hospitalisation du requérant pour cause d'embolie pulmonaire et de détresse respiratoire jusqu'au 27 mars et le congé de maladie qui a suivi pendant près de 5 mois. Le requérant n'a pas eu connaissance du courriel du 27 mars 2012 demandant un curriculum vitae détaillé en précisant l'intérêt pour les agents de se prévaloir de cette mesure. Pourtant SIGMA a communiqué avec le requérant pour des fins professionnelles pendant la durée de son congé-maladie. Toutefois, on n'a pas jugé pertinent de s'assurer qu'il avait reçu l'information relative au processus de conversion prévue dans le courriel du 27 mars.
37. De plus, l'argument voulant que le curriculum vitae détaillé du requérant était inutile dès lors que l'expérience antérieure à 1997 était connue, est dépourvue de pertinence. À l'examen de la formule jointe à la demande du 27 mars 2012, on voit que toute l'expérience de travail, tant après qu'avant l'entrée en fonction, devait être mentionnée.¹²

¹¹ TAOIT Jugement 3005 (2011), considérant 10.

¹² Requête, annexe 23, CV and SIGMA staff information : Employment history (most recent first), Key achievement in Sigma, any horizontal work within the Directorate or across the Organization, the work accomplished in another division or Directorate.

38. De surcroît, il apparaît au Tribunal que la décision de ne pas considérer l'expérience antérieure du requérant comme équivalent à « huit à dix ans d'expérience dans une administration publique nationale dans des fonctions pertinentes » est basée sur une erreur manifeste d'appréciation dont découle une conclusion erronée que ne supporte pas l'examen des faits.
39. D'abord, la preuve révèle que l'IEAP était certes une fondation de droit privé néerlandais et non une organisation internationale. Cette fondation, cependant, a été créée à l'initiative du gouvernement néerlandais pendant la Présidence Néerlandaise de l'Union Européenne en 1981, en tant que centre européen de formation des administrations publiques des États membres de l'UE. Selon M. Guggenbühl, dont l'attestation n'a pas été contredite, le statut des agents de l'IEAP est assimilé à celui des fonctionnaires de l'administration centrale néerlandaise et les agents bénéficient de la même convention collective.
40. Par ailleurs, la condition requise aux fins de la conversion n'est pas centrée sur le statut juridique de droit public ou privé de l'institution d'appartenance de la personne ou sur le statut de fonctionnaire public de celle-ci antérieurement à son entrée à l'OCDE, mais sur l'« *expérience* » acquise dans les administrations nationales. Or il est indéniable qu'au cours de ses dix (10) années à l'IEAP, le requérant s'est essentiellement consacré au fonctionnement et à la modernisation des administrations publiques dans 14 États membres de l'Union Européenne dont les Pays-Bas, au regard des dossiers de formation des cadres dirigeants des fonctions publiques centrales, de gouvernance publique et d'analyse de politiques publiques.¹³
41. Il faut d'ailleurs souligner qu'en 2001 l'Organisation a formellement reconnu l'expérience antérieure du requérant dans des fonctions pertinentes de sorte qu'on ne saurait prétendre qu'il ne remplit pas aujourd'hui la condition qui avait été considérée comme remplie il y a plusieurs années. En effet le requérant, afin d'être promu Expert en bonne gestion des affaires publiques, avait dû justifier d'une : « expérience confirmée (10 ans au moins) des questions concernant l'administration publique, la lutte contre la corruption...dans la fonction publique acquise dans une administration nationale ou dans une organisation internationale ». ¹⁴
42. Ces déterminations suffiraient à disposer de l'appel, mais il faut encore ajouter une considération finale.
43. On comprend aisément que la sélection de deux nouveaux analystes principaux soit assujettie à l'existence d'une expérience significative faite au niveau des administrations publiques nationales, dans des fonctions pertinentes. Toutefois, Il est difficile de justifier que l'Organisation procède à l'examen de la conversion du contrat du requérant, dans le contexte particulier que l'on a identifié, ¹⁵ en accordant le rôle déterminant à l'évaluation des prétendues carences de l'expérience acquise par le passé, avant l'entrée à l'OCDE, et non pas à l'importance, au niveau et à la durée de l'expérience acquise pendant les 15 années que le requérant a passé à SIGMA, dans des fonctions pertinentes.

¹³ Supra, note 1.

¹⁴ Requête, annexe 38.

¹⁵ voir paragraphe 33.

44. Compte tenu de son expérience acquise avant 1997, de même que de sa longue carrière au sein de l'Organisation dans des fonctions pertinentes, le requérant avait acquis l'expectative légitime que son engagement à durée déterminée serait converti en un engagement à durée indéterminée.

PAR CES MOTIFS

45. La décision du Secrétaire général du 8 février 2013 confirmant la décision de ne pas convertir en engagement de durée indéterminée l'engagement de M. X à l'OCDE est annulée. Le Secrétaire-Général est tenu en conséquence de prendre les mesures impliquées par cette annulation, en réintégrant M. X au sein de l'OCDE rétroactivement au 1 janvier 2013 avec salaires et indemnités.

46. Le Tribunal garde compétence et réserve son jugement pour fixer les mesures substitutives de redressement au cas d'une demande du Secrétaire général présentée en vertu de l'article 12 c) de la Résolution du Conseil sur le Statut et le fonctionnement du Tribunal administratif. A ce stade, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur la congruité de la mesure proposée par le requérant, à savoir une indemnité de quatre ans emportant droit à pension, à défaut de réintégration.

47. Le Tribunal accorde au requérant une somme de 10 000 euros en remboursement des dépens encourus. La Tribunal rejette la demande d'indemnisation pour tort moral vu l'absence de preuve.

Paris, 7 février 2014

Louise Otis
Présidente du Tribunal

Nicolas Ferré
Greffier