

Le non-renouvellement des contrats de fonctionnaires internationaux *

Nombreuses sont les organisations internationales dont les agents sont liés à l'administration par des contrats qui ne sont pas définitifs. La question qui se pose souvent est alors celle de la prolongation de l'engagement arrivé à son terme, lorsque le statut ne prévoit pas que le renouvellement est de droit.

En effet, le chef de l'institution est en droit, et en devoir, de prendre en considération, dans sa décision, les besoins des services tels qu'ils résultent des décisions techniques, administratives et budgétaires des dirigeants. Suivant une jurisprudence utilisée par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, il est présumé agir « dans l'intérêt bien compris de l'organisation »¹ lorsqu'il cherche à préserver ou à améliorer son efficacité. Cette appréciation est discrétionnaire, de même que celle des mérites de l'agent²; mais le pouvoir du chef d'institution ne l'est pas.

* On trouvera en annexe deux décisions récentes de la Commission de recours de l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.) faisant ressortir des irrégularités susceptibles d'entacher les décisions administratives prises par une organisation à l'endroit de ses fonctionnaires au moment du renouvellement de leur contrat. Les notes infra-paginales accompagnant ce commentaire sont de la rédaction.

1. T.A.O.I.T. 5-12-84, Lingham, n° 628 (décision non encore publiée au recueil officiel du Tribunal).
2. Voir A. PLANTEY, *Droit et pratique de la Fonction publique internationale* (1977), pp. 197-201, n°s 576-578 et 582-587.

Dans l'exercice de son pouvoir, l'autorité administrative ne saurait méconnaître les droits, les mérites et les espérances du personnel; l'esprit, sinon la lettre, de la plupart des statuts est que, généralement après une période probatoire, les agents se voient offrir toutes les garanties de stabilité d'emploi, de prolongation d'engagement, d'affectation et de promotion compatibles avec la nécessité d'adapter les structures et les emplois à l'évolution des missions et des besoins de l'organisation³. Cette légitime expectative de carrière, et éventuellement de pension, se renforce avec la durée des services, alors surtout que le refus de renouvellement des contrats n'est pas toujours assorti de conditions contraignantes de procédure ou de consultation; elle porte parfois à prescrire à l'administration de rechercher pour l'agent un nouveau poste avant de constater la fin de son engagement⁴.

La difficulté de concilier ces préoccupations explique le fait que le juge veille à une qualification exacte de la décision administrative: celle-ci ne saurait être confondue ni avec une sanction disciplinaire ni avec une rupture ou résiliation de contrat, pas plus qu'elle ne saurait s'abriter derrière une prétendue démission de l'agent, ni avec la constatation d'une prétendue renonciation de l'intéressé au bénéfice d'une prolongation d'engagement⁵.

Les rapports entre l'administration et son collaborateur doivent se développer dans une bonne foi réciproque, moyennant le contrôle éventuel de la juridiction qui peut être appelée à connaître d'une contestation sous l'angle de l'abus de pouvoir comme sous celui de la réparation du préjudice subi. Et, de fait, les juridictions, fréquemment saisies de contestations portant sur le refus de renouvellement de contrats, rappellent que de telles mesures doivent être censurées lorsqu'elles interviennent en méconnaissance des dispositions statutaires applicables ou des principes généraux du droit de la fonction publique internationale⁶.

Sont par exemple irrégulières les décisions prises par une autorité incompétente; celles qui, contrairement à des prescriptions réglementaires, ne sont pas motivées, car la motivation constitue une garantie

3. *Id.*, p. 198, n° 580; pp. 315-317, n°s 977-984.

4. *Id.*, pp. 198-199, n° 581; pp. 201-202, n°s 590-592.

5. *Id.*, pp. 193-198, n°s 558, 560, 568-569, 571-573, 579.

6. *Id.*, p. 201, n° 588.

essentielle offerte à l'agent⁷ ; celles qui sont fondées sur une consultation frappée d'une grave irrégularité ou prises en considération d'un dossier dont la composition n'est pas conforme au statut. Si utiles soient-ils, aucun usage ni errements ne sauraient l'emporter sur des prescriptions expresses et claires de statuts ou de règlements.

Seront d'autre part annulés les refus de renouvellement ou de prolongation d'engagements entachés d'un vice de procédure assez grave pour peser sur leur contenu. Au premier rang de telles irrégularités figure la violation des droits de la défense car l'administration doit mettre l'agent à même de répondre aux reproches ou aux accusations formulés à son encontre, c'est-à-dire l'informer de ces griefs ou le mettre en demeure de s'amender, éventuellement l'appeler à être représenté à une enquête sur son comportement, et en tout cas, lui notifier son intention de le poursuivre⁸ ; elle doit en particulier lui laisser un délai pour préparer et formuler sa défense, délai qui, s'il n'est pas défini au statut, doit être suffisant compte tenu des circonstances de l'affaire.

Sont aussi irrégulières de telles décisions lorsqu'elles reposent sur une erreur de droit ou de fait ; par exemple, la référence à un texte inapplicable en l'espèce, évidemment à la condition qu'il constitue le fondement juridique de la mesure critiquée ; ou une interprétation manifestement erronée ou partielle des faits ou des éléments du dossier, éventuellement entachée d'un détournement de pouvoir ; ou bien une fausse appréciation de l'état de santé du fonctionnaire ; ou encore une évaluation injuste, incomplète ou inexacte de ses services, notamment telle qu'elle ressort des rapports de notation ou d'inspection.

Plus se multiplient dans les organisations internationales les engagements à durée préfixe ou même tout à fait temporaires, dans un contexte de compétition politique, syndicale ou économique, plus devient grave la menace que constitue la survenance de leur terme pour les fonctionnaires qui remplissent impartialement et convenablement leurs tâches. Plus importante sera alors la protection qui résultera pour eux d'une solide jurisprudence administrative, affirmée par des juridictions éclairées, indépendantes et courageuses.

Aucune fonction publique internationale ne saurait survivre indépendante et compétente, dans l'instabilité et l'incohérence : il convient de le

7. Il faut rappeler que c'est souvent par le contrôle des motifs d'une décision que le juge sanctionne le détournement de pouvoir.

8. Voir PLANTEY, *op. cit. supra*, note 2, p. 201, n° 589.

rappeler aux gouvernements, à une époque où, pour des raisons diverses, ils poussent souvent les chefs d'institution à ne plus accorder d'engagements définitifs, de contrats permanents ou de situations de titulaire au personnel qu'ils recrutent.

Alain PLANTEY *

ANNEXE

**Décision n° 10 de la Commission de recours
de l'Agence de coopération culturelle et technique
en date du 31 octobre 1984**

(Madame Bertran de Balanda Burkard contre Secrétaire général) †

La Commission,

[...]

En ce qui concerne la prolongation d'engagement

Considérant qu'il résulte, tant de plusieurs des dispositions du Statut du personnel de l'Agence que de son esprit général, que les agents recrutés doivent, après une période probatoire, se voir offrir toutes les garanties de prolongation d'engagement, d'affectation et de promotion compatibles avec la nécessité d'adapter les emplois à l'évolution des missions et des besoins de l'Agence ;

Considérant, notamment, qu'il résulte de l'article 9 du Statut que la survenance du terme d'un engagement n'entraîne pas obligatoirement son expiration, mais ouvre une possibilité de prolongation, soit pour une durée déterminée, soit, dans certaines conditions, pour une durée indéterminée ; que les décisions de non-prolongation ou de prolongation, pour quelque durée que ce soit, doivent être motivées, selon les termes dudit article 9 du Statut dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1982 ;

Considérant que, prévue au Statut, la motivation d'une décision relative à la prolongation d'un engagement doit être regardée comme une garantie

* Membre de l'Institut.

† Décision non encore publiée.

essentielle offerte à l'agent, notamment parce qu'elle lui permet de connaître les raisons de fait et de droit qui ont porté l'Administration à prendre la décision qui lui est notifiée, et en ce qu'elle permet le contrôle que la juridiction peut être appelée à exercer sur la régularité de la décision en cas de contestation, tout en laissant à l'autorité compétente sa liberté complète d'appréciation des mérites de l'intéressé et des besoins des services ;

Considérant que, si le Secrétaire général invoque l'usage, établi à l'époque et abandonné depuis, de ne pas motiver les décisions de prolongation des engagements pour la raison qu'elles sont favorables aux agents, de tels errements ne sauraient l'emporter sur les prescriptions expresses du Statut, alors surtout que les prolongations peuvent être accordées pour des durées variables, parfois d'une seule année, ainsi d'ailleurs que l'expose l'Administration en se fondant sur l'intérêt du service ;

Considérant que la circonstance que la requérante n'aurait pas explicitement opposé son défaut de motivation à l'avenant de prolongation de son contrat en date du 31 août 1982 ne pouvait l'empêcher de formuler cette critique à l'encontre d'une proposition ultérieure, ni dispenser l'Administration du respect des dispositions statutaires en vigueur ;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que la requérante est fondée à soutenir que la proposition d'engagement en date du 29 août 1983 était, faute de motivation, irrégulière :

En ce qui concerne le lien de service

Considérant que la rupture des relations contractuelles entre l'Agence et l'un de ses employés ne saurait se présumer, ni de la part de l'Administration, ni de la part de l'agent ;

Considérant qu'aucune disposition du Statut ne permet, sauf le cas de démission expresse et acceptée, de constater qu'un agent s'exclut de son propre chef du personnel de l'Agence ; que le refus de signer un avenant de prolongation qui ne respecte manifestement pas les prescriptions statutaires ne saurait être interprété comme l'expression de la volonté de quitter l'Organisation ou comme un refus de tout renouvellement dudit engagement :

Considérant que la requérante s'est d'ailleurs clairement expliquée, dans sa lettre du 18 octobre 1983, sur les raisons de son attitude, que l'Administration ne pouvait interpréter comme une démission de son emploi, ni comme une renonciation au bénéfice d'une prolongation de son engagement, alors surtout que l'intéressée appartenait au personnel de l'Agence depuis le 30 août 1976 et que la qualité de ses services n'avait jamais été mise en question ;

Considérant, dès lors, que l'Administration ne pouvait légitimement regarder comme rompu du fait de la requérante son lien de service avec l'Agence ; que si elle soutient que, faute de renouvellement du contrat avant la date de son expiration le 30 novembre 1983, la requérante devait, à la date du

1^{er} décembre 1983, être regardée comme ne faisant plus partie du personnel de l'Agence, il ressort de ce qui précède qu'elle se fonde sur l'irrégularité d'une situation qu'elle avait elle-même créée et qui ne saurait être opposée à l'agent, quels que soient, par ailleurs, les termes du projet d'avenant joint à sa lettre adressée au Secrétaire général le 18 octobre 1983 ; que, dès lors, les décisions du Secrétaire général en date des 14 et 29 octobre 1983 sont irrégulières [...]

Décide :

Article 1 : la décision du Secrétaire général en date du 29 août (n° 431/PER) est annulée ;

Article 2 : la décision du Secrétaire général en date du 14 octobre 1983, ensemble sa décision du 29 octobre 1983, sont annulées ;

Article 3 : l'Agence versera à Madame BERTRAN de BALANDA BURKARD une indemnité égale à une somme fixée à 24 fois le montant de son dernier traitement, y compris le versement dû par l'agent au titre du fonds de prévoyance, déduction faite des allocations perçues par l'intéressée en vertu de la législation en vigueur sur l'assurance-chômage [...]

* * *

**Décision n° 11 de la Commission de recours
de l'Agence de coopération culturelle et technique
en date du 31 mars 1985**

(Monsieur Dhiansingh Jagatsingh contre Secrétaire général)†

La Commission,

[...]

Sur la non-prolongation de l'engagement

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des énonciations de la lettre adressée par le Secrétaire général à Monsieur JAGATSINGH le 9 mai 1983, que la procédure ouverte à l'encontre de celui-ci a été celle du non-renouvellement de son contrat telle que le prévoit l'article 9 du Statut du personnel cité dans ladite lettre ; que la circonstance que, dans cette lettre, l'administration a, par erreur, fait état des délais impartis à l'intéressé par l'article 11 du Statut, inapplicable en l'espèce, ne saurait conférer à la décision du Secrétaire général le caractère d'une sanction disciplinaire ou d'une résiliation d'engagement ; que la régularité des dispositions prises à l'encontre de Monsieur JAGATSINGH doit dès lors être appréciée au vu des prescriptions statutaires régissant la non-prolongation des engagements ;

† Décision non encore publiée.

Considérant qu'en vertu de l'article 9 du Statut du personnel: « les membres du personnel sont nommés par le Secrétaire général pour une durée déterminée d'un an au minimum et de trois ans au maximum, à l'issue de laquelle l'engagement prend fin, sauf prolongation »; que s'il ressort de ces dispositions que le Secrétaire général détient le droit de ne pas renouveler le contrat d'un fonctionnaire, il ne saurait faire usage de ce pouvoir qu'en respectant les prescriptions dudit Statut et du Règlement du personnel, en mettant l'agent à même de se défendre contre les griefs éventuellement formulés à son encontre et en évitant tout erreur de droit ou de fait :

Sur la procédure suivie à l'encontre du requérant

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 15.1.2 du Règlement du personnel de l'Agence, il ne peut être tenu au nom de chaque agent qu'un dossier personnel administratif; que les pièces que le Secrétaire général désire verser au dossier doivent être communiquées au préalable à l'intéressé, à l'exception des documents médicaux visés à l'article 15.1.5; que doit également figurer audit dossier la réponse éventuelle de l'intéressé;

Considérant que l'administration ne conteste pas que le rapport en date du 28 février 1983, sur la base duquel elle a entamé la procédure de non-prolongation de l'engagement de Monsieur JAGATSINGH, n'a été communiqué à celui-ci que le 20 mai suivant, jour de la réunion du Comité prévu à l'article 9.1 du Règlement du personnel en cas de non-prolongation d'engagement; que cette pièce ne pouvait donc, en vertu de l'article 15.1.2 précité dudit Règlement, être valablement jointe au dossier de l'agent; qu'en outre, Monsieur JAGATSINGH n'a pas été mis à même de répondre à ce rapport et de faire figurer cette réponse à son dossier avant la réunion dudit Comité; qu'il ressort du procès-verbal de la séance du Comité qui a, le 20 mai 1983, examiné la question du non-renouvellement du contrat de Monsieur JAGATSINGH, que ce comité s'est fondé sur les pièces du dossier de l'intéressé, notamment sur les énonciations du rapport du 28 février 1983, pour estimer qu'il y avait faute professionnelle; que cet avis, rendu en considération d'un dossier établi en violation des dispositions précitées du Règlement du personnel, est dès lors irrégulier;

Considérant, en second lieu, que des pièces versées au dossier, il ressort que les appréciations expressément formulées par ses supérieurs sur le service et le zèle de Monsieur JAGATSINGH n'ont jamais été défavorables, et que son contrat a été transformé en engagement statutaire en 1981 et renouvelé à ce titre sans aucune observation en 1982; que si, en janvier 1983, l'administration a constaté une insuffisance des services rendus par l'intéressé, elle était aussi informée de son mauvais état de santé, mais n'en a tiré aucune conclusion;

Considérant que si, par lettre du 9 mai 1983, le Secrétaire général a fait connaître à Monsieur JAGATSINGH qu'il n'avait pas l'intention de renouveler son engagement au delà du 31 août 1983 pour des motifs « de négligence,

manque de sérieux, incompétence et comportement incompatible avec le statut de fonctionnaire international », il ne l'avait auparavant ni averti de ces griefs, ni mis en demeure de s'amender ; que, selon la lettre du 27 mai 1983, la décision de non-prolongation de l'engagement a été notamment motivée par l'inaptitude à exercer les obligations professionnelles pour des raisons de santé, sans que l'intéressé ait davantage été informé de ces nouvelles constatations, ni mis en mesure de se défendre ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. JAGATSINGH est fondé à soutenir que la décision du Secrétaire général en date du 27 mai 1983 a été prise en considération d'un dossier et d'un avis irrégulier et après une procédure n'assurant pas le respect des droits de la défense ; que ces irrégularités sont constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Agence à l'égard de M. JAGATSINGH que celui-ci est fondé à demander réparation du préjudice subi ;

[...]

Décide :

Article 1. L'Agence versera à Monsieur JAGATSINGH une indemnité égale à une somme fixée à deux fois le montant de son dernier traitement net [...]