Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (troisième chambre)

13 juin 2012 *

« Fonction publique — Agents temporaires — Non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée — Pouvoir d'appréciation de l'administration — Devoir de sollicitude — Article 8 du RAA — Article 4 de la décision du directeur général de l'OLAF, du 30 juin 2005, relative à la nouvelle politique en matière d'engagement et d'emploi du personnel temporaire de l'OLAF — Durée maximale des contrats d'agent temporaire »

Dans l'affaire F-63/11,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

Luigi Macchia, ancien agent temporaire de la Commission européenne, demeurant à Woluwé-Saint-Lambert (Belgique), représenté par Mes S. Rodrigues, A. Blot et C. Bernard-Glanz, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Currall et D. Martin, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre),

composé de MM. S. Van Raepenbusch (rapporteur), président, Mme I. Boruta et M. E. Perillo, juges,
greffier : Mme G. Ruiz Plaza, assistante,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 mars 2012,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 1er juin 2011, M. Macchia demande, notamment, l'annulation de la décision implicite du directeur général faisant fonction de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du 12 août 2010, portant rejet de sa demande de prolongation de son contrat d'agent temporaire.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 En ce qui concerne le droit fondamental à une bonne administration, l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

«1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment :

[…]

c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.»

3 Aux termes de l'article 2 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le «RAA») :

«Est considéré comme agent temporaire, au sens du présent régime :

a) [l]'agent engagé en vue d'occuper un emploi compris dans le tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à chaque institution et auquel les autorités budgétaires ont conféré un caractère temporaire ;

[…]»

4 S'agissant de la durée des contrats d'agent temporaire au sens de l'article 2, sous a), du RAA, l'article 8, premier alinéa, du RAA prévoit :

«L'engagement d'un agent temporaire visé à l'article 2, [sous] a), peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée. Le contrat de cet agent engagé pour une durée déterminée ne peut être renouvelé qu'une fois pour une durée déterminée. Tout renouvellement ultérieur de cet engagement devient à durée indéterminée.»

5 En vertu de l'article 11, premier alinéa, du RAA, les dispositions des articles 11 à 26 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut»), concernant les droits et obligations des fonctionnaires, sont applicables par analogie.

6 L'article 47 du RAA dispose :

«Indépendamment du cas de décès de l'agent temporaire, l'engagement de ce dernier prend fin :

[…]

b) pour les contrats à durée déterminée :

i) à la date fixée dans le contrat ;

ii) à l'issue du préavis fixé dans le contrat et donnant à l'agent ou à l'institution la faculté de résilier celui-ci avant son échéance. […]»

7 Par ailleurs, le 28 avril 2004, la Commission européenne a adopté la décision C(2004) 1597, relative à la durée maximale du recours au personnel non permanent dans les services de la Commission (publiée aux *Informations administratives* n° 75-2004 du 24 juin 2004, ci-après la «décision de la Commission

du 28 avril 2004»). Aux termes de son article 1er, paragraphe 2, sous a), la décision de la Commission du 28 avril 2004 s'applique, en particulier, aux agents temporaires engagés au titre de l'article 2, sous a), du RAA.

8 L'article 3, paragraphe 1, de la décision de la Commission du 28 avril 2004 prévoit que «la durée totale cumulée de prestation de services d'un agent non permanent, tous types de contrats ou d'affectations confondus, est limitée à six années décomptées sur une période de douze ans».

9 Par dérogation, s'agissant du personnel non permanent recruté par l'OLAF, l'article 4 de la décision du directeur général de l'OLAF, du 30 juin 2005, relative à la nouvelle politique en matière d'engagement et d'emploi du personnel temporaire de l'OLAF prévoit que «[l]a période maximale visée à l'article 3, paragraphe 1, de la décision de la Commission [du 28 avril 2004] applicable au personnel non permanent de l'OLAF est de [huit] années, décomptées sur une période de [seize] années» (ci-après la «règle des huit ans»).

Faits à l'origine du litige

10 Le requérant a travaillé au service de la Commission en tant qu'expert national détaché pendant quatre ans, à partir du 16 juin 2003.

11 En 2005, l'OLAF a lancé une procédure de sélection en vue du recrutement d'agents temporaires spécialisés plus particulièrement dans les domaines des enquêtes et de l'analyse des renseignements. L'appel à candidatures précisait que les lauréats seraient engagés pour une durée de quatre ans avec possibilité de renouvellement, la durée totale du contrat ne pouvant excéder huit ans, conformément à la décision du 30 juin 2005. Ayant réussi les épreuves de la procédure de sélection, le requérant a signé un contrat d'agent temporaire, au sens de l'article 2, sous a), du RAA, pour une durée de quatre ans avec effet au 1er mai 2007, soit jusqu'au 30 avril 2011.

12 En 2009, le requérant s'est inscrit à un concours interne organisé par la Commission en vue de recruter des administrateurs de grade AD 8 spécialisés dans la lutte contre la fraude mais sa candidature n'a pas été retenue au motif qu'il ne détenait pas une ancienneté de service d'au moins trois ans, en tant que fonctionnaire ou agent temporaire de la Commission.

13 Le 12 avril 2010, le requérant et quatre autres agents temporaires ont adressé au directeur général faisant fonction de l'OLAF une demande de prolongation de leur contrat.

14 Aucune réponse ne lui étant parvenue, cette demande a fait l'objet, le 12 août 2010, d'une décision implicite de rejet contre laquelle le requérant a introduit, le 10 novembre suivant, une réclamation, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du statut. Cette réclamation a été rejetée par le directeur général de l'OLAF, agissant en qualité d'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'«AHCC») par décision du 22 février 2011. Dans cette décision, l'AHCC, après avoir, notamment, fait mention du large pouvoir d'appréciation de l'administration en matière de renouvellement des contrats d'agent temporaire conclus pour une durée déterminée, a indiqué que, «à la lumière des possibilités budgétaires, de l'intérêt du service et des mérites et aptitudes d[u requérant] […] elle ne pouvait pas donner une suite favorable à [sa] demande de renouvellement du contrat». L'AHCC poursuivait dans les termes suivants :

«En effet, à la fin du contrat d[u requérant], le poste de support et de suivi auquel il est affecté au sein de l'OLAF sera redéployé sur le domaine des enquêtes.

Le redéploiement de ce poste budgétaire s'inscrit dans une série de mesures prises suite aux recommandations répétées de la Cour des comptes [de l'Union européenne] dans son rapport spécial de 2005 sur l'OLAF et dans ses premières conclusions sur l'audit réalisé en 2010, mais aussi du [c]omité de surveillance de l'OLAF figurant tant dans ses rapports d'activités annuels que dans ses avis sur le budget, en faveur d'un recentrage des activités de l'OLAF sur l'activité d'enquête.

[…]

[L]e [c]omité de surveillance de l'OLAF a souligné, dans son avis sur le budget 2010, que l'OLAF devait hiérarchiser toutes les activités afin d'améliorer l'utilisation des ressources humaines et financières, et en particulier concentrer ses ressources sur les activités d'enquête (sa mission centrale) et éviter d'affecter du nouveau personnel au soutien administratif et à la coordination.

C'est dans ce contexte que le poste budgétaire occupé par le réclamant sera redéployé vers des fonctions d'enquête, dès que le profil recherché pour la nouvelle description de poste sera défini en fonction des orientations stratégiques de l'OLAF.»

Conclusions des parties

15 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— [d]éclarer la présente requête recevable ;

— «[à] titre principal :

  — annuler la décision implicite adoptée le 12 août 2010 par le [d]irecteur général de l'OLAF, en sa qualité d'AHCC, de ne pas renouveler le contrat du requérant [...] ;

  — pour autant que de besoin, annuler la décision adoptée le 22 février 2011 par l'AHCC, rejetant la réclamation introduite par le requérant [...] ;

  par conséquent :

  — réintégrer le requérant dans les fonctions qu'il occupait au sein de l'OLAF, dans le cadre d'une prolongation de son contrat conforme aux exigences statutaires ;

— [à] titre subsidiaire, et au cas où il ne serait pas fait droit à la demande de réintégration formulée ci-dessus, condamner la partie défenderesse à réparer le préjudice matériel subi par le requérant, évalué provisoirement et ex æquo et bono à la différence [entre la] rémunération perçue en tant qu'agent temporaire au sein de l'OLAF et [la rémunération perçue] au poste qu'il occupe actuellement (soit environ 3 000 euros par mois), à tout le moins pendant une durée similaire à celle de son contrat initial ([quatre] ans), et au-delà dans l'hypothèse où ledit contrat aurait été renouvelé une troisième fois, lui ouvrant droit à un contrat à durée indéterminée ;

— [e]n tout état de cause, condamner la partie défenderesse au paiement d'une somme fixée provisoirement et ex æquo et bono à 5 000 [euros], en réparation du préjudice moral, à augmenter des intérêts de retard au taux légal à dater du jugement à intervenir ;

— [c]ondamner la partie défenderesse aux dépens».

16 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours, comme étant pour partie irrecevable et pour partie non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

17 Il convient d'observer, à titre liminaire, que le requérant demande notamment l'annulation de la décision du 22 février 2011 de l'AHCC rejetant sa réclamation. À cet égard, il convient de rappeler que les conclusions en annulation formellement dirigées contre le rejet d'une réclamation ont pour effet de saisir le Tribunal de l'acte contre lequel la réclamation a été présentée, lorsqu'elles sont, comme telles, dépourvues de contenu autonome (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 17 janvier 1989, Vainker/Parlement, 293/87, point 8 ; arrêt du Tribunal de première instance du 6 avril 2006, Camós Grau/Commission, T-309/03, point 43).

18 En l'espèce, ainsi qu'il ressort du point 14 ci-dessus, la décision de l'AHCC portant rejet de la réclamation contient une motivation qui faisait évidemment défaut dans la décision implicite de rejet contre laquelle la réclamation était dirigée. Compte tenu du caractère évolutif de la procédure précontentieuse, c'est la motivation figurant dans la décision de rejet de la réclamation qui doit être prise en considération pour l'examen de la légalité de l'acte initial faisant grief, cette motivation étant censée compléter ledit acte (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 9 décembre 2009, Commission/Birkhoff, T-377/08 P, points 58 et 59, et la jurisprudence citée). Pour autant, c'est bien la légalité de l'acte initial faisant grief qui est examinée, et ce, au regard des motifs contenus dans la décision de rejet de la réclamation. En l'espèce, les conclusions en annulation dirigées contre la décision de rejet de la réclamation du 22 février 2011 étant dépourvues de contenu autonome, le recours doit être regardé comme formellement dirigé contre la décision implicite de l'AHCC du 12 août 2010 portant rejet de la demande de prolongation du contrat d'agent temporaire du requérant (ci-après la «décision attaquée»).

Sur les conclusions en annulation

19 À l'appui de son recours, le requérant invoque deux moyens tirés, le premier, de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir, le second, de la violation du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude.

20 Il convient d'examiner ensemble les deux moyens invoqués par le requérant.

Arguments des parties

– Sur le premier moyen, tiré de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir

21 Le requérant fait valoir que, pour justifier le non-renouvellement de son contrat, l'AHCC a, dans un premier temps, invoqué, d'une part, la décision de la Commission du 28 avril 2004, la décision du directeur général de l'OLAF du 30 juin 2005 et, en particulier, la règle des huit ans et, d'autre part, une concertation technique ayant eu lieu le 9 février 2007 entre les représentants du personnel, la direction générale (DG) «Personnel et administration» de la Commission et l'OLAF, au cours de laquelle le directeur général de l'OLAF se serait engagé à aligner les règles relatives au recours au personnel non permanent sur les règles en vigueur à la Commission, concertation technique dont les termes n'auraient été applicables qu'aux agents recrutés avant le 1er février 2006. Le requérant se fonde, en ce sens, sur différents échanges informels qu'il aurait eus avec sa hiérarchie et sur une note du directeur général faisant fonction de l'OLAF, du 8 octobre 2010, adressée au président du comité local du personnel, lequel avait attiré l'attention de la direction de l'OLAF sur la situation des cinq

agents temporaires, dont le requérant, qui avaient cosigné une demande de renouvellement de leur contrat. Le refus de renouveler le contrat du requérant aurait donc bien résulté de l'application automatique de la règle des huit ans.

22 Or, des décisions administratives internes, telle la décision du directeur général de l'OLAF du 30 juin 2005, ne sauraient avoir pour effet de restreindre la portée des normes qui leur sont supérieures, en l'occurrence l'article 8 du RAA, lequel ne fixe aucune limite temporelle au renouvellement du contrat des agents au sens de l'article 2, sous a), du RAA. Ainsi en aurait-il été jugé par le Tribunal de l'Union européenne dans son arrêt du 16 décembre 2010, Commission/Petrilli (T-143/09 P, points 31 et 35, ci-après l'«arrêt Commission/Petrilli»).

23 Le requérant fait ensuite valoir que, dans un second temps, dans la décision du 22 février 2011 portant rejet de la réclamation, l'AHCC a justifié le non-renouvellement de son contrat en se fondant sur l'intérêt du service. Or, cette nouvelle argumentation, qui aurait également été retenue à l'égard des quatre autres agents temporaires cosignataires de la demande du 12 avril 2010, aurait été construite pour les besoins de la cause.

24 L'argumentation contenue dans le rejet de la réclamation serait, en tout état de cause, erronée, dès lors que l'AHCC ne pouvait plus se soustraire à l'engagement pris par le directeur général de l'OLAF, lors de la concertation technique du 9 février 2007, d'aligner «dans la mesure du possible» la politique de l'OLAF en matière de personnel temporaire sur celle de la Commission, notamment en ramenant à six ans la durée maximale de service du personnel non permanent.

25 En outre, il n'aurait jamais été question, avant la décision de rejet de la réclamation, d'un quelconque redéploiement des activités de l'OLAF vers l'activité d'enquête. Une telle volonté de redéploiement ne serait apparue qu'après le prononcé de l'arrêt Commission/Petrilli, le requérant s'étonnant, de surcroît, que les recommandations de la Cour des comptes, datant de 2005 et qui n'auraient jamais été évoquées au cours des échanges qu'il avait eus avec sa hiérarchie après l'introduction de sa demande de renouvellement de contrat, aient soudainement été prises en compte six années plus tard.

26 En tout état de cause, le redéploiement sur l'activité d'enquête du poste occupé par le requérant ne serait pas de nature à justifier le non-renouvellement de son contrat puisqu'il serait lui-même tout à fait compétent dans le domaine des enquêtes. Le requérant se prévaut, à cet égard, de sa qualité de lauréat, en 2005, de la procédure de sélection ouverte par l'OLAF en vue du recrutement d'agents temporaires, des exigences requises pour occuper son dernier emploi au sein de l'OLAF, ainsi que de l'expérience qu'il avait acquise en Italie, à l'inspection des finances, et au sein de l'administration européenne précisément en matière de suivi et d'analyse d'enquêtes dans le domaine de la lutte contre la fraude et la corruption. Enfin, le prétendu redéploiement du poste budgétaire que le requérant occupait n'aurait été qu'hypothétique puisqu'il n'aurait dû intervenir, aux termes mêmes de la décision de rejet de la réclamation, que lorsque «le profil recherché pour la nouvelle description de poste sera défini en fonction des orientations stratégiques de l'OLAF» ; or, le profil du poste n'aurait toujours pas été créé et les orientations stratégiques de l'OLAF ne seraient pas davantage définies.

27 La Commission rétorque que la motivation retenue par l'AHCC pour justifier le non-renouvellement du contrat du requérant ne peut être, en l'espèce, que celle contenue dans la décision de rejet de la réclamation. Le fait qu'une concertation technique se soit tenue, en 2007, soit plusieurs années avant que le requérant ne sollicite le renouvellement de son contrat, et avant même la signature du contrat, serait manifestement étranger au présent litige.

28 Ensuite, la Commission rappelle le large pouvoir d'appréciation dont disposent les institutions de l'Union dans l'organisation de leurs services en fonction des missions qui leur sont confiées et dans l'affectation, en vue de celles-ci, du personnel qui se trouve à leur disposition, à la condition que cette affectation se fasse dans l'intérêt du service, ce qui expliquerait que le renouvellement d'un contrat d'agent temporaire ne constitue pas un droit mais une simple possibilité laissée à l'appréciation de

l'autorité compétente : la Commission cite, à cet égard, l'arrêt du Tribunal de première instance du 15 octobre 2008, Potamianos/Commission (T-160/04, point 30) et l'arrêt du Tribunal du 7 juillet 2009, Bernard/Europol (F-54/08, point 46). La Commission estime que l'AHCC aurait, en l'espèce, pleinement justifié la décision attaquée au regard de l'intérêt du service, lequel serait un concept dynamique, dont la définition, laissant place à un large pouvoir d'appréciation par l'administration, serait variable dans le temps.

29 La Commission fait valoir que tant la Cour des comptes que le comité de surveillance de l'OLAF ont émis des recommandations en vue du redéploiement de certains types de poste, dont celui occupé par le requérant, vers le domaine des enquêtes. La Commission ajoute que la qualité du travail effectué par le requérant pendant la durée de son contrat n'a pas été remise en cause mais que, dans le contexte des redéploiements du personnel envisagés, le renouvellement de son contrat n'était pas impératif et ne se justifiait par aucune raison supérieure à l'intérêt du service, lequel ne saurait être placé sur le même pied que l'intérêt personnel du requérant à obtenir le renouvellement de son contrat.

30 Il ne saurait non plus être question d'un détournement de pouvoir. Le seul élément avancé par le requérant à l'appui de ce grief serait l'allégation selon laquelle l'argumentation contenue dans la décision de rejet de la réclamation serait apparue après le prononcé de l'arrêt Commission/Petrilli. Or, il ne s'agirait pas d'un indice suffisant de nature à démontrer que l'AHCC aurait refusé le renouvellement du contrat du requérant pour atteindre d'autres fins que celles excipées. De plus, la Commission fait valoir qu'il ne découle pas de la jurisprudence qu'elle n'aurait pas la faculté, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation de l'intérêt du service, d'adopter des décisions internes de portée générale par lesquelles elle s'autolimiterait dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en matière de renouvellement des contrats à durée déterminée. Ce que le juge de l'Union lui aurait interdit, c'est de renoncer intégralement à faire usage de son pouvoir d'appréciation dans des cas individuels.

31 La Commission ajoute que l'arrêt Commission/Petrilli concernait le cas d'un agent contractuel au sens de l'article 3 ter du RAA et a été motivé par l'article 88, premier alinéa, sous b), du RAA applicable à cette dernière catégorie d'agents. Une disposition comparable n'existerait pas pour les agents temporaires au sens de l'article 2, sous a), du RAA, tel le requérant.

32 La Commission observe également que le poste de «legal officer» (agent chargé du soutien administratif et de la coordination) occupé par le requérant a été transformé, après son départ, en poste de «policy officer» (agent en charge des politiques), chargé spécialement de la prévention des fraudes, conformément aux nouvelles orientations stratégiques de l'OLAF, telles que définies dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes sur la stratégie antifraude de la Commission [SEC(2011) 791 final], octroyant une priorité à la prévention. La Commission insiste, à cet égard, sur la nécessité pour l'OLAF de bénéficier d'un «rafraîchissement» des connaissances de son personnel par le recrutement de personnes ayant une expérience récente dans les États membres, particulièrement dans le contexte actuel de crise économique qui augmenterait le risque de fraude.

33 En définitive, le requérant n'aurait pas démontré que l'AHCC aurait intégralement renoncé, en l'espèce, à son pouvoir d'appréciation ni que le refus de renouveler le contrat du requérant serait manifestement contraire à l'intérêt du service.

34 Lors de l'audience, la Commission a précisé que le poste occupé par le requérant et transformé à son départ en poste de «policy officer» avait, depuis, été attribué à un agent temporaire au sens de l'article 2, sous a), du RAA. Elle a également observé que, même dans l'hypothèse où le Tribunal, qui n'aurait pas de compétence à ce titre, lui poserait une question à ce sujet, elle ne serait pas dans l'obligation de justifier de manière précise les raisons de son refus de renouveler un contrat à durée déterminée ou d'octroyer un nouveau contrat à un agent temporaire dont le contrat initial est arrivé à échéance.

– Sur le second moyen, tiré de la violation du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude

35 Le requérant reproche à l'AHCC de ne pas avoir répondu aux exigences de bonne administration et de sollicitude qu'il était en droit d'attendre d'elle. En effet, selon l'article 8 du RAA, le refus de renouvellement du contrat d'agent temporaire ne pourrait résulter que d'un examen individualisé de la situation particulière de l'agent concerné, de ses capacités et des services qu'il serait en mesure de rendre à l'institution. Or, en l'espèce, il n'aurait pas été tenu compte de l'appréciation du chef d'unité du requérant, selon laquelle le départ de ce dernier aurait constitué une rupture dans la continuité du service, ni des appréciations élogieuses contenues dans le rapport d'évaluation du requérant pour l'année 2009, ni encore de l'expertise du requérant, notamment dans le domaine des fonds structurels, ce qui l'aurait rendu particulièrement indispensable au bon fonctionnement du service. Le requérant s'est prévalu, à l'audience, d'un compendium qu'il avait rédigé en 2011 à l'attention des enquêteurs de l'OLAF, avant l'expiration de son contrat, et répertoriant les indices d'alerte, nécessaires à la détection des cas de fraude.

36 En tout état de cause, l'AHCC aurait dû examiner la possibilité de proroger le contrat du requérant jusqu'au moment où le prétendu redéploiement de son poste est devenu effectif ou encore celle de réaffecter le requérant sur le poste d'enquêteur à pourvoir suite audit redéploiement. Le requérant s'appuie, à cet égard, sur les arrêts du Tribunal du 9 décembre 2010, Schuerings/ETF (F-87/08, point 59, faisant l'objet d'un pourvoi pendant devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-107/11 P) et Vandeuren/ETF (F-88/08, point 60, faisant l'objet d'un pourvoi pendant devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-108/11 P).

37 La Commission, tout en ne contestant pas le fait que le requérant ait fait l'objet d'un rapport d'évaluation positif pour l'année 2009, rétorque que cette circonstance n'est, en elle-même, pas pertinente pour établir que l'intérêt du service commandait la prolongation du contrat du requérant. Une telle position conduirait à confondre l'intérêt du service et l'intérêt personnel de tout agent temporaire ayant fait l'objet d'un rapport d'évaluation favorable, auquel cas l'intéressé bénéficierait du droit à obtenir le renouvellement de son contrat à durée déterminée, voire l'octroi d'un contrat à durée indéterminée. De plus, comme le Tribunal l'aurait jugé dans l'arrêt du 27 novembre 2008, Klug/EMEA (F-35/07, point 79), l'intérêt personnel de l'agent concerné, s'il doit être pris en compte dans l'appréciation de l'intérêt du service, ne serait jamais déterminant pour l'institution. L'AHCC disposerait d'une large marge pour apprécier l'intérêt du service et cette appréciation ne pourrait être sanctionnée que s'il était démontré, de manière manifeste, que le refus de renouveler le contrat d'un agent temporaire ne présentait pas de lien rationnel avec cet intérêt ou que le refus s'expliquerait, en réalité, par un motif inadmissible, ce qui n'aurait pas été démontré en l'espèce.

38 La Commission estime également que, selon la jurisprudence, la charge de la preuve de l'atteinte à l'intérêt général incombe à la partie requérante, et ce, afin de garantir la présomption de légalité qui s'attache aux décisions administratives.

39 Enfin, s'agissant du devoir de sollicitude, la Commission conteste le bien-fondé de la solution retenue par le Tribunal dans les arrêts Schuerings/ETF, précité, et Vandeuren/ETF, précité, et relève que ces deux arrêts font l'objet de pourvois pendants de la partie défenderesse devant le Tribunal de l'Union européenne. La Commission estime que, en tout état de cause, cette jurisprudence, qui concerne des agents employés sous le régime de contrats à durée indéterminée, ne saurait s'appliquer aux titulaires de contrats à durée déterminée venant à échéance.

Appréciation du Tribunal

40 Force est de constater, à titre liminaire, que, dans la décision portant rejet de la réclamation, intervenue après le prononcé de l'arrêt Commission/Petrilli, lequel a rejeté le pourvoi que la Commission avait formé contre l'arrêt du Tribunal du 29 janvier 2009, Petrilli/Commission (F-98/07), l'AHCC n'a pas fait référence à la règle des huit ans pour justifier le non-renouvellement du contrat du requérant, mais s'est fondée sur le large pouvoir d'appréciation qu'elle détient en matière de renouvellement des contrats d'agent temporaire conclus pour une durée déterminée, en indiquant que, «à la lumière des possibilités budgétaires, de l'intérêt du service et des mérites et aptitudes d[u requérant] […] elle ne pouvait pas donner une suite favorable à [sa] demande de renouvellement du contrat».

41 La circonstance que, dans le rejet de la réclamation, l'AHCC se soit ainsi écartée des considérations émises dans le passé et, notamment, dans une note du 8 octobre 2010 par le directeur général de l'OLAF sur la portée de la règle des huit ans, pour retenir d'autres motifs liés aux «possibilités budgétaires», à l'intérêt du service et aux mérites et aptitudes du requérant, ne saurait, en elle-même, rendre la décision de non-renouvellement illégale, l'objectif de la procédure de réclamation étant précisément de permettre le réexamen par l'AHCC de la décision attaquée, en l'occurrence décision implicite au regard des griefs avancés par le réclamant, le cas échéant, en modifiant les motifs qui auraient pu se dégager du contexte dans lequel cette décision s'inscrivait. Comme cela a été rappelé dans le cadre de l'examen de l'objet des conclusions en annulation (point 18 ci-dessus), la légalité de la décision attaquée doit donc être examinée en prenant en compte les motifs contenus dans la décision portant rejet de la réclamation.

42 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner le grief dirigé contre le motif, ne figurant pas dans la décision de rejet de la réclamation, tiré de la règle des huit ans, dont, au surplus, il ne ressort pas du dossier qu'elle ait finalement et effectivement été appliquée en l'espèce. Un tel grief doit donc être considéré comme inopérant.

43 S'agissant du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un agent temporaire, titulaire d'un contrat à durée déterminée, n'a, en principe, aucun droit au renouvellement de son contrat, ceci n'étant qu'une simple possibilité, subordonnée à la condition que ce renouvellement soit conforme à l'intérêt du service (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 6 février 2003, Pyres/Commission, T-7/01, point 64 ; arrêt Bernard/Europol, précité, point 44).

44 En effet, à la différence des fonctionnaires, dont la stabilité d'emploi est garantie par le statut, les agents temporaires relèvent d'un autre régime à la base duquel se trouve le contrat d'emploi conclu avec l'institution concernée. Il ressort de l'article 47, paragraphe 1, sous b), du RAA que la durée de la relation de travail entre une institution et un agent temporaire engagé à temps déterminé est, précisément, régie par les conditions établies dans le contrat conclu entre les parties.

45 En outre, une jurisprudence également constante reconnaît, à la lumière des dispositions pertinentes du RAA, à l'administration un large pouvoir d'appréciation en matière de renouvellement de contrat (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 17 octobre 2002, Cocchi et Hainz/Commission, T-330/00 et T-114/01, point 82 ; arrêt du Tribunal du 23 novembre 2010, Gheysens/Conseil, F-8/10, point 75). Aussi le contrôle du juge doit-il se limiter à la question de savoir si, eu égard aux voies et moyens qui ont pu conduire l'administration à son appréciation, celle-ci s'est tenue dans des limites non critiquables et n'a pas usé de son pouvoir de manière manifestement erronée.

46 À l'audience, la Commission a déduit des considérations qui précèdent que le Tribunal ne peut exercer aucun contrôle sur les motifs de la décision attaquée, laquelle relèverait du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

47 À cela, il doit être répondu à la Commission que, même si l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le Tribunal, saisi d'un recours en annulation dirigé contre un acte adopté dans l'exercice d'un tel pouvoir, n'en exerce pas moins un contrôle de légalité, lequel se manifeste à plusieurs égards indépendamment de l'existence ou non d'une obligation formelle de motivation.

48 Ainsi, le Tribunal peut être appelé à contrôler si l'administration n'a pas fondé sa décision sur des faits matériels inexacts ou incomplets (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 26 octobre 2004, Brendel/Commission, T-55/03, point 60). À ce titre, il lui incombe de vérifier si elle a exercé de manière effective les compétences qu'elle détient en vue d'établir les faits servant de base à sa décision, de manière à prendre en considération tous les éléments pertinents (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 15 février 2005, Commission/Tetra Laval, C-12/03 P, point 39, et du 10 juillet 2008, Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, point 145 ; arrêt du Tribunal de première instance du 27 septembre 2006, Dresdner Bank/Commission, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP et T-61/02 OP, point 67). Le Tribunal peut également être amené à examiner si l'administration a procédé à un examen circonstancié, ou concret, des éléments pertinents du cas d'espèce, de sorte que cet examen soit effectué avec soin et impartialité (voir, s'agissant de l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires candidats à la promotion, arrêts du Tribunal de première instance du 30 novembre 1993, Perakis/Parlement, T-78/92, point 16, et du 8 mai 2001, Caravelis/Parlement, T-182/99, point 32 ; voir également arrêt du Tribunal de première instance du 13 juillet 2006, Shandong Reipu Biochemicals/Conseil, T-413/03, point 63).

49 Il incombe donc au Tribunal, dans le cadre des moyens avancés par la partie requérante, de vérifier si l'administration n'a pas commis une erreur manifeste en appréciant les éléments qu'elle a retenus pour prendre la décision contestée. Or, dans le contexte, tel celui du présent litige, d'un large pouvoir d'appréciation reconnu à l'administration, établir que l'administration a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits de nature à justifier l'annulation de la décision prise sur la base de cette appréciation suppose que les éléments de preuve, qu'il incombe à la partie requérante d'apporter, soient suffisants pour priver de plausibilité les appréciations retenues par l'administration (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal de première instance du 12 décembre 1996, AIUFFASS et AKT/Commission, T-380/94, point 59, et du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T-289/03, point 221).

50 Il convient encore d'ajouter que, selon une jurisprudence constante, le devoir de sollicitude, ainsi que le principe de bonne administration, impliquent notamment que, lorsqu'elle statue sur la situation d'un fonctionnaire ou d'un agent, et ce, même dans le cadre de l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, l'autorité compétente prenne en considération l'ensemble des éléments susceptibles de déterminer sa décision ; il lui incombe, ce faisant, de tenir compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire ou de l'agent concerné (voir, s'agissant d'organisation du service, arrêts de la Cour du 28 mai 1980, Kuhner/Commission, 33/79 et 75/79, point 22, et du 29 octobre 1981, Arning/Commission, 125/80, point 19). Compte tenu précisément de l'étendue du pouvoir d'appréciation dont disposent les institutions dans l'évaluation de l'intérêt du service, le contrôle du juge de l'Union doit cependant se limiter à la question de savoir si l'autorité compétente s'est tenue dans des limites raisonnables et n'a pas usé de son pouvoir d'appréciation de manière erronée (voir, par exemple, arrêts du Tribunal de première instance du 6 juillet 1999, Séché/Commission, T-112/96 et T-115/96, points 147 à 149, et du 2 mars 2004, Di Marzio/Commission, T-14/03, points 99 et 100).

51 C'est au regard des considérations qui précèdent qu'il convient, à présent, d'examiner les arguments avancés par le requérant à l'appui des moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude.

52 Il ressort de la décision de rejet de la réclamation que l'AHCC n'a pas pu donner une suite favorable à la demande du requérant tendant au renouvellement de son contrat «à la lumière des possibilités budgétaires, de l'intérêt du service et des mérites et aptitudes d[u requérant]». Il y est précisé que le poste occupé par le requérant sera «redéployé sur le domaine des enquêtes», que ce redéploiement s'inscrit dans une série de mesures de réorganisation de l'OLAF prises suite aux recommandations,

notamment, de la Cour des comptes et du comité de surveillance de l'OLAF, favorables au «recentrage» des activités de l'OLAF sur «l'activité d'enquête», sa «mission centrale», et que, «dans ce contexte […] le poste budgétaire occupé par le réclamant sera redéployé vers des fonctions d'enquête, dès que le profil recherché pour la nouvelle description de poste sera défini en fonction des orientations stratégiques de l'OLAF».

53 En premier lieu, il est clair que les «possibilités budgétaires» auxquelles il est fait allusion dans la décision portant rejet de la réclamation ne pouvaient, sans autre explication, faire obstacle à l'octroi d'un nouveau contrat au requérant, dès lors qu'il ressort de ladite décision elle-même que le poste du requérant allait être «redéployé» sur un poste lié aux fonctions d'enquête. De fait, ainsi qu'il ressort des explications fournies par la Commission à l'audience, le poste occupé par le requérant a été transformé en poste de «policy officer», chargé spécialement de la prévention des fraudes, et est actuellement occupé par un agent temporaire, au sens de l'article 2, sous a), du RAA, ce qui correspond précisément à la nature du poste budgétaire qu'occupait le requérant.

54 Certes, dans sa demande du 12 avril 2010, le requérant sollicitait, à la lettre, uniquement le «renouvellement de son contrat». Toutefois, il incombait à l'AHCC, au titre de son devoir de sollicitude, de donner la pleine portée à cette demande par laquelle le requérant cherchait, en substance, à poursuivre sa relation de travail au sein de l'OLAF, en examinant, en particulier, s'il n'existait pas un autre poste d'agent temporaire, au sens de l'article 2, sous a), du RAA, sur lequel le contrat du requérant aurait pu, dans l'intérêt du service, être valablement renouvelé (arrêts Schuerings/ETF, précité, points 58 et 60, et Vandeuren/ETF, précité, points 59 et 60). Or, sans dénier l'existence de tels postes, la Commission a exposé à l'audience que l'AHCC n'avait pas procédé à cet examen, car elle estimait ne pas avoir à s'y livrer.

55 En deuxième lieu, la Commission n'est pas parvenue à expliquer au Tribunal dans quelle mesure les «mérites et aptitudes» du requérant, mentionnés dans la décision de rejet de la réclamation, ont effectivement été pris en compte par l'AHCC pour justifier le rejet de la demande de renouvellement de contrat, et ce, au regard des appréciations élogieuses exprimées par la hiérarchie directe du requérant, en particulier dans ses derniers rapports d'évaluation, et dont le requérant s'est prévalu, tant dans ses écrits qu'à l'audience. La Commission n'a, du reste, pas contesté les mérites et les aptitudes du requérant. En revanche, elle a fait valoir, à l'audience, que, s'il est vrai que les mérites et aptitudes du requérant ne pouvaient pas, comme tels, justifier la fin de la relation de travail, ils ne suffisaient pas à justifier pour autant le renouvellement du contrat ou l'octroi d'un nouveau contrat au requérant. Une telle affirmation formulée en termes généraux, sans qu'elle soit assortie, encore à l'audience, de la moindre précision ou du moindre commentaire, à tout le moins sur les qualifications professionnelles du requérant en rapport avec l'activité d'enquête, considérée comme prioritaire par l'OLAF, ne saurait être prise en compte par le Tribunal comme un motif suffisamment sérieux pour justifier, sous l'angle des mérites et aptitudes du requérant, la décision de ne pas renouveler son contrat. Dans ces conditions, la référence aux mérites et aptitudes du requérant, contenue dans la décision de rejet de la réclamation, doit être considérée comme une formule sans réelle pertinence pour l'appréciation du bien-fondé de la décision attaquée.

56 En troisième et dernier lieu, la Commission s'est référée à l'intérêt du service. La décision portant rejet de la réclamation évoque, à cet égard, le redéploiement de postes vers l'activité d'enquête, laquelle relèverait de la mission centrale de l'OLAF.

57 Force est de constater, à cet égard, à la lumière des rapports d'évaluation du requérant et de ses qualifications professionnelles, que ce dernier détient une longue expérience dans le domaine de la lutte antifraude et que ses mérites dans l'exercice des fonctions de «legal officer» qu'il exerçaient en dernier lieu au sein de l'OLAF ont été dûment appréciées par sa hiérarchie directe, justement en raison de ses capacités et connaissances professionnelles. Sans autre précision en rapport avec ce

constat, la Commission prétend que le requérant n'aurait pas été qualifié pour occuper le nouveau poste de «policy officer», vers lequel a été redéployé son ancien poste, alors même que le descriptif de ce nouveau poste n'est pas fondamentalement différent de l'ancien poste.

58 Certes, il n'est nullement établi par le dossier que l'intérêt du service exigeait précisément que seul le requérant fût nommé à ce nouveau poste de «policy officer» ni que le refus de maintenir la relation de travail entre le requérant et l'OLAF ait été, comme tel, contraire à l'intérêt du service, une administration pouvant être amenée, dans l'intérêt du service et dans le cadre de sa politique du personnel, à se défaire de la collaboration d'agents, pourtant méritants, en cas de réorientation de ses activités.

59 Toutefois, il ressort du dossier et des explications fournies par la Commission à l'audience que l'administration cherchait avant toute chose, dans le cadre de sa politique de renouvellement des contrats de ses agents, à œuvrer en faveur du «rafraîchissement» des connaissances de son personnel, ce qui lui permettait d'éviter tout prolongement de contrat ou poursuite de relation de travail, susceptible, à terme, de conduire à la conclusion de contrats à durée indéterminée. Une telle volonté s'opposait, en l'espèce, à ce que l'administration recherchât concrètement une possibilité de maintenir la relation de travail avec le requérant sur un autre poste d'agent temporaire au sein de l'OLAF.

60 Or, s'il n'appartient pas au Tribunal de contrôler le choix de la politique du personnel qu'entend mener une institution pour mener à bien les missions qui lui sont dévolues, il peut valablement, lorsqu'il est saisi, comme en l'espèce, d'une demande d'annulation d'un rejet de renouvellement de contrat d'agent temporaire, vérifier si les motifs retenus par l'administration ne sont pas de nature à remettre en cause les critères et les conditions de base fixés par le législateur dans le statut et visant notamment à garantir au personnel contractuel la possibilité de bénéficier, le cas échéant, à terme, d'une certaine continuité d'emploi. C'est ainsi que doit se comprendre l'article 8, premier alinéa, du RAA qui prévoit que le contrat d'agent temporaire, au sens de l'article 2, sous a), du RAA, ne peut être renouvelé qu'une fois pour une durée déterminée et que tout renouvellement ultérieur devient à durée indéterminée, ce qui précisément peut s'analyser en des mesures préventives destinées à lutter contre la précarité de l'emploi (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 8 mars 2012, Huet, C-251/11, point 37). Cette interprétation est renforcée par le devoir de sollicitude dont il a notamment été déduit qu'il incombe à l'autorité compétente de rechercher s'il n'existe pas un poste sur lequel l'agent temporaire pourrait être, dans l'intérêt du service et au vu des exigences prioritaires de l'espèce, utilement engagé ou reconduit.

61 Il découle de tout ce qui précède que l'AHCC, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation à propos de la demande de renouvellement du contrat d'agent temporaire du requérant, a méconnu son devoir de sollicitude et l'article 8 du RAA en se référant, de façon abstraite, aux «possibilités budgétaires» et aux «mérites et aptitudes du requérant» tout en omettant de rechercher, dans le cadre d'un examen individualisé de la situation particulière du requérant et des services qu'il serait en mesure de rendre à l'institution, si l'intérêt du service qu'elle poursuivait ne pouvait pas se concilier avec l'attribution de nouvelles tâches et fonctions au requérant et donc avec la possibilité d'un renouvellement de son contrat ou l'octroi d'un nouveau contrat d'agent temporaire. En procédant de la sorte, l'AHCC a restreint, de façon générale et impersonnelle, les possibilités offertes par l'article 8, premier alinéa, du RAA de renouveler des contrats d'agent temporaire au sens de l'article 2, sous a), du RAA afin de garantir au personnel contractuel concerné une certaine continuité d'emploi.

62 Il convient, en conséquence, pour ce motif, d'annuler la décision attaquée. Par ailleurs, au vu de la circonstance que la Commission n'a pas pris en considération tous les éléments pertinents de la situation en cause, il ne saurait être statué sur le point de savoir si elle a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'évaluation de ceux-ci.

Sur les conclusions tendant à la réintégration du requérant et à ce que la Commission soit condamnée à réparer le préjudice matériel subi

63 Le requérant demande, en conséquence de l'annulation de la décision de l'AHCC de ne pas renouveler son contrat d'agent temporaire, sa réintégration dans les fonctions qu'il occupait au sein de l'OLAF ou, au cas où il ne serait pas fait droit à sa demande de réintégration, le versement de la différence de rémunération entre celle qu'il percevait précédemment en qualité d'agent temporaire de l'OLAF et celle qu'il perçoit actuellement, et ce durant une période de quatre années, voire davantage dans l'hypothèse où son contrat aurait été renouvelé une troisième fois, pour une durée indéterminée.

64 S'agissant de la demande du requérant tendant à sa réintégration au sein de l'OLAF, il convient de rappeler que l'annulation d'un acte par le juge a pour effet d'éliminer rétroactivement cet acte de l'ordre juridique et que, lorsque l'acte annulé a déjà été exécuté, l'anéantissement de ses effets impose de rétablir la situation juridique dans laquelle la partie requérante se trouvait antérieurement à l'adoption de cet acte (arrêts du Tribunal du 26 octobre 2006, Landgren/ETF, F-1/05, point 92, et du 26 mai 2011, Kalmár/Europol, F-83/09, point 88, faisant l'objet d'un pourvoi pendant devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-455/11 P). En outre, conformément à l'article 266 TFUE, il incombe à l'institution dont émane l'acte annulé «de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt dont elle est destinataire».

65 Il importe encore de souligner, à cet égard, que la décision attaquée a été annulée parce que l'AHCC n'a pas procédé, notamment au regard du devoir de sollicitude qui pèse sur elle, à un examen complet et circonstancié des faits au regard de l'intérêt du service et des mérites et aptitudes du requérant.

66 Dans ce contexte, il ne saurait, en toute hypothèse, être exclu que l'AHCC estime pouvoir adopter à nouveau une décision de non-renouvellement du contrat d'agent temporaire du requérant après un réexamen complet et circonstancié du dossier, en prenant en compte les motifs du présent arrêt.

67 Par conséquent, le Tribunal ne saurait condamner la Commission au paiement du traitement du requérant à partir de la date à laquelle l'AHCC a indûment décidé de ne pas renouveler le contrat de ce dernier. Il s'ensuit qu'il ne peut être fait droit aux conclusions en ce sens du requérant.

Sur les conclusions tendant à ce que la Commission soit condamnée à réparer le préjudice moral subi

68 Le requérant demande, en substance, la réparation du préjudice moral qu'il aurait subi tant en raison des illégalités reprochées à l'AHCC dans le cadre de ses conclusions en annulation qu'en raison du manque de diligence, voire de l'indigence, avec lesquels l'AHCC aurait traité son dossier. Il évalue provisoirement son préjudice moral à 5 000 euros.

69 Force est, toutefois, de constater que la requête ne comporte pas la moindre démonstration sur le point de savoir si le préjudice moral allégué serait insusceptible d'être intégralement réparé par l'annulation de la décision attaquée, dans laquelle il trouvait sa cause.

70 En conséquence, il y a lieu de rejeter la demande de réparation du préjudice moral.

Sur les dépens

71 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu du paragraphe 2 du même article, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe n'est condamnée que partiellement aux dépens, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

72 Il résulte des motifs énoncés dans le présent arrêt que le requérant obtient gain de cause sur ses principales conclusions, à savoir l'annulation de la décision attaquée. En outre, il a, dans ses conclusions, expressément demandé que la Commission soit condamnée aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, il y a donc lieu de condamner la Commission à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par le requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) La décision du directeur général faisant fonction de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du 12 août 2010, portant rejet de la demande de prolongation du contrat d'agent temporaire de M. Macchia est annulée.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission supporte ses propres dépens et est condamnée à supporter les dépens de M. Macchia.

Van Raepenbusch Boruta Perillo

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 juin 2012.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
S. Van Raepenbusch