Recueil de la jurisprudence

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

23 octobre 2013 *

« Fonction publique — Ancien agent temporaire — Non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée — Obligation de motivation — Étendue du pouvoir d'appréciation »

Dans l'affaire F-124/12,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE,

Ulrik Solberg, ancien agent temporaire de l'Observatoire des drogues et des toxicomanies, demeurant à Lisbonne (Portugal), représenté par M^es^ D. Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis et É. Marchal, avocats,

partie requérante,

contre

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), représenté par M. D. Storti, en qualité d'agent, assisté de M^e^ B. Wägenbaur, avocat,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre),

composé de MM. S. Van Raepenbusch (rapporteur), président, E. Perillo et K. Bradley, juges,

greffier : M. J. Tomac, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 juin 2013,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 22 octobre 2012, M. Solberg demande l'annulation de la décision du 12 janvier 2012 de l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'«AHCC») de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT ou ci-après l'«Observatoire») de ne pas renouveler son contrat d'agent temporaire.

* Langue de procédure : le français.

Faits à l'origine du litige

2 Le requérant a été recruté par l'OEDT en 1999, en qualité d'agent auxiliaire. Le 15 mars 2002, il a conclu avec cette agence de l'Union européenne, dont le personnel est soumis au statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut») et au régime applicable aux autres agents (ci-après le «RAA»), un contrat renouvelable lui conférant la qualité d'agent temporaire, au sens de l'article 2, sous a), du RAA, de grade A 7 et pour une durée de cinq années. Ce contrat a été renouvelé le 28 février 2007, avec effet au 15 mars suivant, pour une nouvelle période de cinq années, également renouvelable, le requérant ayant alors été classé au grade AD 9. Ce dernier a été président du comité local du personnel de 2002 à 2008 et membre titulaire du même comité de 2010 à 2012.

3 Si ses rapports d'évaluation couvrant les années 2008 et 2009 comportent une appréciation globale des performances professionnelles du requérant de respectivement «bon» et «très bon», le rapport d'évaluation du requérant couvrant l'année 2010, finalisé en mars 2011, a traduit une baisse de ses performances professionnelles, puisque l'intéressé, tout en obtenant l'appréciation globale «bon», s'est vu attribuer 34,3 points, soit le résultat le plus faible de tout le personnel. Aussi, le directeur de l'OEDT (ci-après le «directeur»), en sa qualité d'AHCC, a-t-il informé le requérant, au cours d'un entretien qui a eu lieu le 3 juillet 2011, qu'il aurait des difficultés, dans ces conditions, à justifier le renouvellement de son contrat venant à échéance le 14 mars 2012. Cette incertitude quant au renouvellement du contrat du requérant a été confirmée, le 11 juillet suivant, par son chef d'unité et supérieur hiérarchique. Au cours d'un nouvel entretien le 12 juillet 2011, le directeur a réitéré auprès du requérant ses préoccupations.

4 Le 15 septembre 2011, le directeur a informé le requérant qu'il allait demander à son supérieur hiérarchique de procéder à une évaluation intermédiaire, sans attendre l'établissement du rapport d'évaluation pour l'année 2011. Un rapport d'évaluation couvrant la période du 1er janvier au 15 novembre 2011 a été établi (ci-après le «rapport d'évaluation intermédiaire») et a constaté l'insuffisance des performances professionnelles du requérant. Ce rapport a été communiqué, le 28 novembre suivant, à ce dernier pour commentaires, lesquels ont été transmis, le 5 décembre 2011, par le requérant à son supérieur hiérarchique.

5 Au cours d'une réunion qui s'est tenue le 12 janvier 2012, le directeur a informé le requérant que, compte tenu de l'absence d'amélioration de ses performances professionnelles, son contrat ne serait pas renouvelé et prendrait donc fin le 14 mars 2012. Dans un courriel du 16 janvier 2012, adressé au directeur, le requérant a estimé pouvoir déduire de l'absence de décision formelle de l'AHCC de ne pas renouveler son contrat (alors que, selon la pratique de l'Observatoire, un préavis de six mois serait octroyé aux agents dont les contrats ne sont pas renouvelés afin de leur permettre de régler leur situation personnelle), que son contrat était effectivement renouvelé. Le lendemain, le directeur a répondu par courriel qu'il avait été assez clair au cours de l'entretien du 12 janvier précédent quant à son intention de ne pas renouveler le contrat du requérant.

6 Le 5 mars 2012, le chef d'unité, en qualité d'évaluateur, a signé le rapport d'évaluation du requérant pour l'année 2011, comportant l'appréciation globale «insuffisant», et l'a communiqué, le même jour, au requérant par la voie électronique. Ce rapport d'évaluation fait l'objet du recours Solberg/OEDT, déposé au greffe du Tribunal le 7 décembre 2012 et enregistré sous la référence F-148/12.

7 Par courrier du 14 mars 2012, le requérant a invité le directeur à reconsidérer «sa décision du 12 janvier 2012» et à renouveler son contrat. Par lettre du 2 juillet suivant, le directeur a rejeté cette demande. Ces lettres des 14 mars et 2 juillet 2012 sont qualifiées par le requérant respectivement de réclamation, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, et de réponse à la réclamation.

Procédure et conclusions des parties

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

— annuler «la décision du 12 janvier 2012 de ne pas renouveler son contrat d'agent temporaire» ;

— pour autant que de besoin, annuler la décision du 2 juillet 2012 portant rejet de la réclamation.

9 Par acte séparé, parvenu au greffe du Tribunal le 13 décembre 2012, la partie défenderesse a soulevé, au titre de l'article 78 du règlement de procédure, une exception d'irrecevabilité à l'encontre du recours et demandé au Tribunal de statuer sans engager le débat au fond. Par lettre du 12 février 2013, le greffe a informé les parties que le Tribunal avait décidé de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond.

10 L'OEDT conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité du recours

11 L'OEDT estime que le recours est irrecevable pour trois motifs.

12 D'abord, la prétendue décision du 12 janvier 2012 ne serait pas un acte faisant grief, le directeur ayant simplement rappelé, au cours de l'entretien qu'il a eu, à cette date, avec le requérant, que son contrat prendrait fin le 14 mars suivant, conformément aux termes de celui-ci, sans prendre une quelconque décision de ne pas renouveler le contrat.

13 Ensuite, même s'il fallait requalifier la réclamation du 14 mars 2012 de demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, cette demande aurait été rejetée par la décision du 2 juillet 2012, laquelle n'aurait pas fait l'objet de réclamation.

14 Enfin, le requérant n'aurait pas d'intérêt à agir contre la prétendue décision de non-renouvellement de son contrat en date du 12 janvier 2012 puisque, en tout état de cause, son contrat ne pouvait pas être renouvelé au regard de ses piètres performances professionnelles constatées dans son rapport d'évaluation portant sur l'année 2011, lequel serait devenu définitif.

15 Le requérant conclut au rejet des exceptions d'irrecevabilité.

16 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que seuls font grief, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, les actes ou mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'un fonctionnaire ou d'un agent, en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de ce dernier. De tels actes doivent émaner, s'agissant d'un agent soumis au RAA, de l'AHCC et revêtir un caractère décisionnel (ordonnance du Tribunal de première instance du 25 octobre 1996, Lopes/Cour de justice, T-26/96, point 19 ; ordonnance du Tribunal du 23 octobre 2012, Possanzini/Frontex, F-61/11, point 41). Par ailleurs, un acte qui ne contient aucun élément nouveau par rapport à un acte antérieur constitue un acte purement confirmatif de celui-ci et ne

saurait, de ce fait, avoir pour effet d'ouvrir un nouveau délai de recours (arrêt de la Cour du 14 septembre 2006, Commission/Fernández Gómez, C-417/05 P, point 46 ; arrêt du Tribunal du 15 septembre 2011, Bennett e.a./OHMI, F-102/09, point 56).

17 En particulier, une lettre se bornant à rappeler à un agent les stipulations de son contrat relatives à la date d'expiration de celui-ci et ne contenant aucun élément nouveau par rapport auxdites stipulations ne constitue pas un acte faisant grief (arrêt Bennett e.a./OHMI, précité, point 57, et la jurisprudence citée).

18 En revanche, dans le cas où le contrat peut faire l'objet d'un renouvellement, la décision prise par l'administration de ne pas renouveler le contrat constitue un acte faisant grief, distinct du contrat en question et susceptible de faire l'objet d'une réclamation, voire d'un recours, dans les délais statutaires (arrêt du Tribunal de première instance du 15 octobre 2008, Potamianos/Commission, T-160/04, point 21 ; arrêt Bennett e.a./OHMI, précité, point 59). En effet, une telle décision, qui intervient à la suite d'un réexamen de l'intérêt du service et de la situation de l'intéressé, contient un élément nouveau par rapport au contrat initial et ne saurait être regardée comme purement confirmative de celui-ci (arrêt Bennett e.a./OHMI, précité, point 59).

19 En l'espèce, s'agissant du point de savoir si les propos tenus par le directeur à l'adresse du requérant lors de leur entretien du 12 janvier 2012, tels que confirmés par courriel du 17 janvier suivant, présentent un caractère décisionnel et constituent ainsi un acte faisant grief, il y a lieu d'observer que, si ce dernier courriel confirme les termes du contrat prévoyant son échéance en mars 2012, il fait également état des mauvaises performances professionnelles du requérant en 2010 et en 2011, ce qui signifie que le directeur a examiné la question de savoir s'il convenait ou non de renouveler le contrat du requérant, lequel était précisément renouvelable aux termes de son article 5.

20 Par conséquent, le courriel du directeur du 17 janvier 2012 doit être regardé comme exprimant la décision, prise par ce dernier en qualité d'AHCC au cours de l'entretien du 12 janvier précédent, de ne pas renouveler le contrat à durée déterminée du requérant. Cette décision a, ainsi, eu pour effet de priver ce dernier du maintien de sa relation de travail au sein de l'OEDT et affecté directement et immédiatement ses intérêts en modifiant de manière caractérisée la situation juridique de celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal Potamianos/Commission, précité, point 23, et du 27 novembre 2008, Klug/EMEA, F-35/07, point 43).

21 Il résulte de ce qui précède que la décision prise au cours de l'entretien du 12 janvier 2012, telle que communiquée par courriel au requérant le 17 janvier suivant, constitue un acte faisant grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, de sorte que la première exception d'irrecevabilité de l'OEDT doit être rejetée. Il doit en être de même, par voie de conséquence, de la deuxième exception d'illégalité, la réclamation du 14 mars 2012 ne pouvant, dans ces conditions, être requalifiée de demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut.

22 Quant à la troisième exception d'irrecevabilité, tirée de l'absence d'intérêt à agir au motif que le contrat du requérant ne pouvait pas, en tout état de cause, être renouvelé en raison de ses prétendues mauvaises performances professionnelles, force est de constater que cette argumentation relève du fond de l'affaire.

Sur l'objet du recours

23 Il convient d'observer qu'outre l'annulation de la décision du 12 janvier 2012 de ne pas renouveler le contrat du requérant, ce dernier sollicite, «pour autant que de besoin», l'annulation de la décision de l'AHCC, du 2 juillet 2012, portant rejet de 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).

24 Les conclusions en annulation dirigées contre la décision de rejet de la réclamation introduite à l'encontre de la décision de l'AHCC du 12 janvier 2012 de ne pas renouveler le contrat du requérant étant, en l'espèce, dépourvues de contenu autonome, le recours doit être regardé comme formellement dirigé contre cette dernière décision (ci-après la «décision attaquée»).

Sur le fond

25 À l'appui de son recours, le requérant invoque trois moyens tirés, le premier, du défaut de motivation et de la violation de la finalité de la procédure précontentieuse, le deuxième, de la violation de l'obligation de notifier la décision de ne pas renouveler un contrat d'agent temporaire à durée déterminée six mois au moins avant la fin du contrat, conformément à la pratique de l'Observatoire et, le troisième, de la violation du devoir de sollicitude.

Sur le premier moyen, tiré du défaut de motivation et de la violation de la finalité de la procédure précontentieuse

26 Selon le requérant, les seules raisons fournies par le directeur pour justifier le non-renouvellement de son contrat sont ses prétendus moins bons rapports d'évaluation, dont il conteste, par ailleurs, le contenu, et les rumeurs négatives à son sujet, sur lesquelles il n'aurait pas été entendu.

27 Le requérant ajoute qu'il a eu connaissance de faits s'étant déroulés au sein de l'Observatoire susceptibles de constituer des irrégularités, faits dont il aurait informé l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans le courant de l'été 2010. Cette dénonciation auprès de l'OLAF expliquerait, selon le requérant, le non-respect du préavis de six mois pour notifier la décision attaquée, l'établissement du rapport d'évaluation intermédiaire, en dehors de toute pratique de l'Observatoire en la matière, et la référence à des rumeurs négatives à son sujet. Ses qualités de président du comité local du personnel entre 2002 et 2008 et de membre titulaire de ce comité entre 2010 et 2012 auraient également exigé une motivation spécifique de la décision attaquée. Or, l'AHCC, qui aurait été informée de ces différents éléments dans le cadre de la procédure précontentieuse, n'aurait pas estimé nécessaire de motiver spécifiquement, au regard de la situation particulière du requérant et, en particulier, de son âge, à savoir 44 ans, sa décision portant rejet de la réclamation, ni d'apporter tous les éléments nécessaires permettant de comprendre le bien-fondé de celle-ci.

28 L'OEDT conteste, à supposer que le directeur ait, en l'espèce, adopté une décision de non-renouvellement, le bien-fondé du premier moyen.

29 À cet égard, il convient de rappeler que, parmi les garanties conférées par le droit de l'Union dans les procédures administratives figure, notamment, le principe de bonne administration, consacré par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (arrêt du Tribunal de l'Union du 27 septembre 2012, Applied Microengineering/Commission, T-387/09, point 76), dont l'une des composantes, énoncée audit article 41, paragraphe 2, sous c), est «l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions».

30 En outre, l'obligation de motiver les décisions faisant grief constitue un principe essentiel du droit de l'Union auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses (arrêts du Tribunal de première instance du 29 septembre 2005, Napoli Buzzanca/Commission, T-218/02, point 57, et la jurisprudence citée, et du 8 septembre 2009, ETF/Landgren, T-404/06 P, point 148, et la jurisprudence citée).

31 En l'espèce, il est constant que le directeur a informé le requérant, au cours des entretiens qui ont eu lieu les 6 et 12 juillet 2011, qu'il aurait des difficultés à renouveler son contrat en raison de l'insuffisance de ses performances professionnelles, et le 15 septembre suivant, de ce qu'il avait demandé au supérieur hiérarchique du requérant d'établir un rapport d'évaluation intermédiaire, couvrant la période du 1er janvier au 15 novembre 2011. Au demeurant, il convient d'observer que, le contrat du requérant venant à échéance le 14 mars 2012, il aurait été peu probable qu'un rapport d'évaluation pour l'année 2011 eût été finalisé à temps pour permettre au directeur de vérifier l'évolution du niveau de performances professionnelles du requérant.

32 Or, le rapport d'évaluation intermédiaire, communiqué au requérant le 28 novembre 2011 et sur lequel ce dernier a fait valoir des commentaires auprès de son supérieur hiérarchique, confirme l'insuffisance des performances professionnelles qui lui est reprochée.

33 Par ailleurs, il est constant que le requérant a été informé par le directeur du non-renouvellement de son contrat en raison de l'insuffisance de ses performances professionnelles lors de la réunion qui s'est tenue le 12 janvier 2012, au cours de laquelle la décision attaquée a été adoptée et que cette décision a été confirmée par le courriel adressé par le directeur au requérant le 17 janvier suivant (voir points 20 et 21 ci-dessus).

34 Enfin, comme l'a souligné, à juste titre, l'OEDT dans son mémoire en défense, le contenu de la réclamation du 14 mars 2012 confirme la bonne compréhension par le requérant des raisons ayant justifié la décision attaquée, de telle sorte qu'il serait manifestement erroné de prétendre qu'il n'aurait eu d'autre choix que d'introduire le présent recours pour comprendre ces raisons.

35 Par ailleurs, s'agissant de prétendues rumeurs négatives concernant le requérant qui auraient été prises en compte par l'OEDT, force est de constater que le requérant n'invoque aucun indice précis et concordant à l'appui de son allégation, voire quant à l'existence même de telles rumeurs.

36 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter la première branche du premier moyen, tirée du défaut de motivation. Quant à la seconde branche, tirée de la violation de la finalité de la procédure précontentieuse, dès lors qu'elle repose exclusivement sur le grief tiré du défaut de motivation, elle doit également être rejetée, par voie de conséquence.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de notifier la décision de ne pas renouveler un contrat d'agent temporaire à durée déterminée six mois au moins avant la fin du contrat

37 Le requérant fait valoir que, selon une pratique constante de l'Observatoire depuis 2004, l'AHCC notifie une décision de ne pas renouveler un contrat d'agent temporaire six mois avant le terme de ce contrat. Cette période aurait même, récemment, été portée à douze mois en moyenne. Cela signifierait, en l'espèce, que la décision attaquée aurait dû lui parvenir le 14 septembre 2011 au plus tard. Or, ce n'est que le 15 septembre 2011 que le directeur a informé le requérant de la mise en œuvre d'une procédure visant à l'établissement d'un rapport d'évaluation intermédiaire, afin d'évaluer l'opportunité de renouveler son contrat. De plus, le requérant n'aurait été informé de la décision attaquée que le 12 janvier 2012, soit deux mois à peine avant l'échéance de son contrat.

38 L'OEDT conteste le bien-fondé du deuxième moyen.

39 À cet égard, à supposer même que la pratique à laquelle se réfère le requérant présente un caractère contraignant pour l'OEDT, force est de constater que le deuxième moyen manque en fait dès lors que, au cours des entretiens des 6 et 12 juillet 2011, le directeur a précisément informé le requérant de l'expiration prochaine de son contrat et qu'il allait lui être été difficile de le renouveler en raison de la faiblesse de ses performances professionnelles. Ce n'est donc pas le 12 janvier 2012, mais six mois

plus tôt que le requérant a été informé de la position de l'AHCC au sujet du renouvellement de son contrat, tout en se voyant offrir, à cette occasion, la possibilité d'améliorer ses performances professionnelles aux fins d'un tel renouvellement.

40 Il y a lieu, en conséquence, de rejeter le deuxième moyen.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation du devoir de sollicitude

41 Le requérant n'a pas consacré de développements spécifiques au soutien du troisième moyen. Toutefois, il déduit également des arguments avancés à l'appui des premier et deuxième moyens une méconnaissance du devoir de sollicitude.

42 Selon l'OEDT, le troisième moyen est nouveau et, partant, irrecevable. En tout état de cause, il serait non fondé.

43 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le devoir de sollicitude implique 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, par exemple, arrêt du 13 juin 2012, Macchia/Commission, F-63/11, point 50, faisant l'objet d'un pourvoi pendant devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-368/12 P).

44 En l'espèce, il suffit de constater que, en juillet 2011, au cours de plusieurs entretiens, le directeur et le chef d'unité du requérant ont attiré l'attention de ce dernier sur l'état problématique de ses performances professionnelles, justifiant l'établissement d'un rapport d'évaluation intermédiaire, et l'ont invité à faire les efforts nécessaires pour redresser la situation. Il est donc constant que l'intérêt personnel du requérant a été pris en compte par l'AHCC, qui l'a dûment informé, à une époque où il était encore possible pour ce dernier de remédier aux insuffisances professionnelles qui lui étaient reprochées, que son contrat ne serait pas renouvelé en l'absence d'amélioration de ses performances.

45 En tout état de cause, il découle de la jurisprudence que la prise en compte de l'intérêt personnel d'un agent, dont les prestations professionnelles ont été jugées insatisfaisantes, ne saurait aller jusqu'à interdire à l'autorité compétente de ne pas renouveler son contrat à durée déterminée malgré l'opposition de cet agent, dès lors que l'intérêt du service l'exige (arrêts du Tribunal, Klug/EMEA, précité, point 79, et du 11 juillet 2012, AI/Cour de justice, F-85/10, points 167 et 168).

46 Compte tenu de ce qui précède il convient de rejeter le troisième moyen et, par voie de conséquence, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

47 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.

48 Il résulte des motifs énoncés ci-dessus que le requérant a succombé en son recours. En outre, l'OEDT a, dans ses conclusions, expressément demandé que le requérant soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, le requérant doit supporter ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par l'OEDT.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours de M. Solberg est rejeté.**

2) **M. Solberg supporte ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.**

Van Raepenbusch Perillo Bradley

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 octobre 2013.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
S. Van Raepenbusch