

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire OFFERMAN

Jugement No 1352

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Paul-Peter Offerman le 3 avril 1993, la réponse de l'OEB du 21 juin, la réplique du requérant du 17 septembre et la duplique de l'Organisation du 15 novembre 1993;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal et les articles 13, 106, 107 et 108 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant néerlandais, est entré au service de l'OEB à La Haye le 1er février 1991 en qualité d'électrotechnicien de grade B2. En vertu de l'article 13(1) du Statut des fonctionnaires, les six premiers mois d'engagement constituent une période probatoire, un rapport étant établi à la fin du cinquième mois.

Le 16 juillet, il a signé, sans y avoir porté aucune observation, un rapport de stage établi le 8 juillet. Le notateur chargé d'établir son rapport a recommandé de confirmer son engagement tout en signalant que des progrès restaient à faire sur le plan de "la ponctualité et du service" ainsi que de la qualité du travail. Le supérieur habilité à contresigner ledit rapport a pour sa part recommandé de prolonger la période de stage jusqu'au 15 octobre 1991 et de faire savoir à l'intéressé que "le déroulement de son stage" n'avait pas été jugé "satisfaisant".

Dans une lettre du 23 juillet 1991, le chef du Bureau du personnel lui a indiqué que le Président de l'Office avait décidé de prolonger son stage de deux mois et demi à compter du 1er août 1991, et que la confirmation de sa nomination dépendrait "des améliorations [qui seraient] signalées dans son travail".

Les deux notateurs qui ont signé son dernier rapport le 23 septembre ont déconseillé de confirmer sa nomination, estimant que l'intéressé ne s'était pas amélioré et manquait "d'esprit critique, d'initiative et d'autonomie". Le supérieur chargé de contresigner le rapport a appuyé cette recommandation, que le requérant a contestée dans ses observations datées du 1er octobre. Il y décrivait un de ses supérieurs comme "n'étant pas capable ou désireux" de résoudre les problèmes du service, et annonçait son intention d'introduire un recours.

Dans une lettre du 9 octobre 1991, il a demandé au Président de confirmer sa nomination ou de considérer ladite lettre comme introductive d'un recours interne en vertu des articles 106 à 108 du Statut des fonctionnaires.

Par lettre du 15 octobre, le chef du Bureau du personnel l'a informé de la décision du Président de le licencier à compter du 16 octobre 1991, en application de l'article 13(2) du Statut des fonctionnaires.

Par lettre du 11 novembre 1991, le directeur principal du personnel lui a notifié la décision du Président de transmettre son cas à la Commission de recours. Dans son rapport du 8 octobre 1992, la commission a recommandé de rejeter son recours. Dans une lettre datée du 7 janvier 1993, qui constitue la décision contestée, le directeur de la politique du personnel lui a notifié la décision du Président d'accepter cette recommandation.

B. Le requérant soutient que la décision du Président est illégale. Il avance trois moyens.

Il invoque en premier lieu des vices de procédure qui justifieraient l'annulation de la décision. En vertu de l'article 13(2) du Statut des fonctionnaires, le premier rapport de stage devait être établi au plus tard un mois avant

l'expiration de la période probatoire : or ce n'est que deux semaines à peine avant la fin de son stage qu'il a reçu son rapport. L'administration a par ailleurs violé l'article 13(2) du Statut en le privant du "temps de réflexion" nécessaire pour formuler ses observations écrites sur le rapport.

Il accuse en second lieu le supérieur chargé de contresigner son rapport de détournement de pouvoir. Alors que le notateur s'était prononcé en faveur de la confirmation de sa nomination, le supérieur chargé de contresigner le rapport a recommandé de prolonger le stage pour la simple raison que la période "réglementaire" de six mois lui semblait trop courte, sans invoquer aucune circonstance exceptionnelle ni aucun doute sérieux susceptible de justifier ce traitement.

Il soutient en dernier lieu qu'en décidant de prolonger la période probatoire, le Président a tiré une conclusion erronée des pièces du dossier. Il a eu tort de tenir compte de certaines remarques négatives du notateur dont la recommandation était en général en faveur du requérant, et de suivre la recommandation du supérieur chargé de contresigner le rapport. Les nombreuses critiques formulées dans le second rapport - qui couvre moins de deux mois de travail - n'avaient d'autre but que de motiver la décision de ne pas confirmer sa nomination.

Le requérant demande l'annulation de la décision prise le 7 janvier 1993, la confirmation de sa nomination à compter du 1er août 1991 assortie du traitement et des prestations dus jusqu'à la date de sa réintégration, ainsi que le versement de 50 000 florins à titre de dommages-intérêts pour le préjudice moral subi et de 3 000 florins à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OEB soutient que la requête est infondée dans la mesure où elle porte sur la décision du 15 octobre de licencier le requérant à compter du 16 octobre 1991; en ce qui concerne la décision du Président en date du 23 juillet de ne pas confirmer sa nomination à compter du 1er août 1991, sa requête est irrecevable et, subsidiairement, infondée.

La défenderesse fait observer que, le requérant n'ayant pas fait appel en temps opportun de la décision du 23 juillet 1991, il n'a pas épuisé les moyens de recours internes prévus à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. En outre, il n'a formulé aucune observation au sujet de la recommandation de prolonger son stage qui figurait dans le premier rapport et n'en a pas fait mention dans la lettre du 9 octobre 1991 par laquelle il introduisait un recours contre la décision de le licencier. En effet, ce n'est que dans une note datée du mois d'août 1992 et adressée à la Commission de recours, dans laquelle il répondait à la déclaration formulée par l'administration au sujet de son recours, qu'il a fait état pour la première fois de la décision du 23 juillet 1991.

En tout état de cause, la décision de prolonger sa période probatoire était une mesure sage. Etant donné que sa nomination aurait revêtu un caractère permanent, l'administration devait s'assurer au préalable qu'il était capable d'assumer ses fonctions à la satisfaction de ses supérieurs. Le retard pris dans l'établissement de son premier rapport ne lui a nui en aucune manière et ne constitue aucun vice susceptible d'entraîner l'annulation de la décision. Le requérant a disposé de tout le temps nécessaire pour formuler des observations sur le rapport entre le 16 juillet 1991, date à laquelle il a reçu le rapport, et le 23 juillet, jour où la décision a été prise.

Dans la mesure où il n'avait rien fait pour dissiper les doutes exprimés dans le premier rapport, le second ne pouvait que confirmer qu'il n'était pas apte à être nommé à titre permanent à un poste de catégorie B. S'il avait pris au sérieux les avertissements antérieurs de l'Organisation, aurait-il sacrifié deux semaines et demie de la prolongation qui lui avait été accordée pour prendre son congé annuel ?

Etant donné que le Président de l'Office n'a pas agi illégalement, les prétentions du requérant sont infondées.

D. Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que par sa lettre du 9 octobre 1991 il a expressément fait appel de la décision du 23 juillet qui était alors la seule susceptible de lui porter préjudice. Après avoir exposé ses objections, il a expliqué pourquoi il avait attendu le 9 octobre - date qui se trouvait bien en deçà de celle d'expiration du délai - pour introduire un recours.

Il reproche à ses chefs de n'avoir pas discuté de ses lacunes avant d'établir le premier rapport et accuse un supérieur peu au courant de son travail d'avoir dénaturé le jugement favorable qu'avait porté sur lui le notateur chargé d'établir son deuxième rapport. Il invoque d'autres vices de forme dans la procédure d'établissement des rapports et considère qu'il était de sa part "normal et opportun" de prendre son congé annuel.

E. Dans sa duplique, l'OEB déclare qu'il n'existe dans la réplique du requérant aucun élément susceptible de

modifier sa position. Elle aurait certes pu objecter que son recours interne contre la procédure de licenciement a été introduit prématurément puisque la notification de son licenciement ne lui est pas parvenue avant le 15 octobre 1991, mais ne se fonde que sur la contestation tardive de la prolongation de la période probatoire pour plaider l'irrecevabilité de la requête. L'Organisation réfute les moyens avancés par le requérant quant au fond et soutient que ses allégations proférées à l'encontre d'un supérieur - agissant en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés par le chef habilité à contresigner son rapport - sont diffamatoires.

CONSIDERE :

1. Lorsque le requérant est entré au service de l'OEB à La Haye en qualité d'électrotechnicien de grade B2 le 1er février 1991, il a dû effectuer un stage. La durée de ce stage était de six mois, conformément à l'article 13(1) du Statut des fonctionnaires.

2. Son supérieur et notateur était M. Vrugt, chef des services techniques, et le fonctionnaire habilité à "contresigner" était M. Minnoye, directeur de l'administration générale. M. Vrugt a signé le premier rapport de stage du requérant le 8 juillet 1991 et M. Minnoye l'a signé le 13 juillet. A propos de l'aptitude du requérant à s'acquitter de ses fonctions, il était dit au point II.2 du rapport :

"Semble s'acquitter de ses fonctions correctement. Devrait se montrer plus soigneux dans la transmission du travail aux collègues. Pourrait se montrer plus ponctuel et améliorer sa prestation. Semble prendre certaines choses trop à la légère."

Pour ce qui est de la "qualité et du volume du travail fourni", selon les observations formulées sous II.3 :

"La qualité est moyenne mais mérite certainement d'être améliorée. Le volume semble moyen."

La rubrique II.4 sur la "conduite dans le service" mentionnait, quant à elle, que

"M. Offerman paraît être un collègue agréable. Il semble apprendre rapidement. Un léger effort devrait être fait en matière de ponctualité et d'application au travail."

Alors que M. Vrugt recommandait de confirmer son engagement, M. Minnoye faisait sous la rubrique III les observations suivantes :

"Si les prestations de M. Offerman peuvent être jugées bonnes tant au plan de l'exécution des tâches techniques que de leur achèvement, il est néanmoins difficile, compte tenu de la brièveté du stage, d'évaluer son aptitude à se former, à s'adapter et à se conformer à toutes les méthodes de travail appliquées dans un service technique. Je propose par conséquent de prolonger la période probatoire jusqu'au 15 octobre 1991."

Le 16 juillet, le requérant a signé le rapport en indiquant qu'il n'avait "aucune observation à faire".

3. Par note en date du 23 juillet, le chef du Bureau du personnel l'a informé de la décision du Président de l'Office de "prolonger son stage de deux mois et demi à compter du 1er août 1991", conformément à l'article 13(2) du Statut des fonctionnaires, en expliquant que la confirmation de sa nomination "dépendra[it] des améliorations qui seraient constatées dans le travail accompli, compte tenu des remarques formulées par [son] supérieur sous la rubrique II, paragraphes 2, 3 et 4" du rapport de stage.

4. M. Vrugt ayant depuis lors été muté à un autre poste, deux autres responsables, Mme van der Steenhoven et M. van Houwelingen, ont successivement assumé la charge des services techniques. Le 23 septembre 1991, ils ont signé le rapport final de stage du requérant. Ils y formulaient des observations détaillées défavorables à ce dernier et y recommandaient de ne pas confirmer sa nomination. Bien que le requérant ait joint au rapport des "observations générales" non datées pour protester contre cette évaluation, M. Minnoye, en sa qualité de fonctionnaire habilité à contresigner le rapport, fit lui aussi, le 25 septembre, la même recommandation. Il expliquait que

"En dépit de la chance qu'on lui avait offerte en prolongeant son stage, M. Offerman n'a pas su saisir cette occasion pour améliorer son travail de façon notable".

5. Le requérant a alors saisi la Commission de recours qui, dans son rapport du 8 octobre 1992, a recommandé le

rejet du recours. Par lettre du 7 janvier 1993, le directeur de la politique du personnel a informé le requérant que le Président de l'Office acceptait cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

6. Le requérant soutient :

- premièrement, que sa nomination aurait dû être confirmée au bout de six mois et que la décision prise le 23 juillet 1991 de prolonger la période de stage était abusive; et

- deuxièmement, que son stage avait été prolongé pour une période trop courte, pendant les vacances d'été, à un moment où ses supérieurs changeaient continuellement, et que la décision de mettre fin à son engagement était elle aussi abusive.

Il demande :

a) l'annulation de la décision définitive du 7 janvier 1993;

b) la confirmation de sa nomination en qualité de fonctionnaire permanent à compter du 1er août 1991;

c) le versement de l'intégralité du traitement qu'il aurait perçu à compter du 1er août 1991 et jusqu'à la date de sa réintégration;

d) 50 000 florins à titre de réparation pour tort moral; et

e) 3 000 florins à titre de dépens.

7. L'Organisation fait valoir que les objections du requérant à la décision du 23 juillet 1991 de prolonger son stage sont irrecevables car elles n'étaient pas invoquées dans son recours interne, celui-ci étant, selon elle, dirigé contre la décision de le licencier à la fin de la période de prolongation du stage.

8. Dans sa lettre du 9 octobre 1991 adressée au Président de l'Office, le requérant a protesté contre l'évaluation de ses états de service contenue dans son premier rapport de stage. Il expliquait que, s'il n'avait pas alors fait appel de la décision de prolonger sa période de stage, c'est parce qu'il avait connaissance de "problèmes de gestion dans le service technique". Il demandait que sa nomination fût confirmée et indiquait que si le Président ne donnait pas suite à ses demandes, sa lettre devait être considérée comme introductive d'un recours interne, ce qui fut fait. Dans les mémoires adressés à la Commission de recours, il a invoqué les mêmes moyens que ceux avancés devant le Tribunal. Il a notamment prié la commission de recommander d'accueillir le recours formé contre la décision prise le 23 juillet 1991 de ne pas confirmer sa nomination. Dans son rapport, la commission a relevé que l'OEB n'avait soulevé "aucune objection quant à la recevabilité" du recours et a examiné le fond de l'affaire.

9. L'objet du litige dont était saisie la commission était la décision de l'OEB de ne pas confirmer la nomination du requérant. Celui-ci a choisi de contester la non-confirmation de son engagement à la fin de ses six premiers mois de stage et la décision de ne pas le nommer à la fin de la période de prolongation. Etant donné qu'il a introduit son recours dans les trois mois suivant la décision du 23 juillet 1991 et qu'il a porté ces deux questions devant la commission, rien ne l'empêche d'avancer devant le Tribunal des arguments fondés sur le premier rapport de stage.

10. Comme le fait observer le requérant, le texte de ce rapport ne lui a pas été communiqué un mois avant la fin de la période de six mois prescrite. Il n'a pas non plus eu d'entretien avec M. Vrugt, fonctionnaire chargé du rapport, avant l'établissement dudit rapport. Mais la question qui se pose en fait est de savoir si la nature même de la décision est entachée d'un vice justifiant son annulation, c'est-à-dire si le requérant a subi un tort quelconque. Comme l'a estimé le Tribunal dans son jugement 890 (affaire Créchet), au considérant 3 :

"La procédure prévue par l'article 13 a pour objet de créer un débat contradictoire précédant la décision du Président. Deux éléments sont à prendre en considération. Le stagiaire a un intérêt évident à recevoir des informations complètes et motivées sur le jugement qui est porté sur lui. Il doit également disposer d'un temps suffisant pour faire valoir ses moyens avant l'intervention de l'autorité supérieure.

L'article 13, qui fixe une date limite pour la rédaction du rapport, ne répond pas directement à ces deux préoccupations. Il ne fixe aucune date pour la communication du rapport à l'intéressé, qui, pourtant, est seule essentielle. Dans ces circonstances, le Tribunal considère que la tardiveté invoquée ne peut constituer une

irrégularité de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée que si cette tardiveté a porté préjudice au requérant."

11. En l'occurrence, le requérant a préféré s'abstenir de tout commentaire sur le rapport et, en tout état de cause, au lieu d'être licencié, il a bénéficié d'une prolongation de stage de deux mois et demi au cours de laquelle il aurait pu faire ses preuves. Le Tribunal conclut qu'en l'espèce le requérant n'a pas véritablement subi de torts, que ce soit faute d'un entretien préalable ou parce qu'il s'est vu communiquer le rapport le 16 juillet au lieu du 30 juin. Il s'ensuit que le non-respect par l'Organisation du délai fixé à l'article 13(2) n'entraîne pas l'illégalité de la décision de ne pas confirmer la nomination du requérant.

12. Le Tribunal a, à maintes reprises, exposé les motifs limités lui permettant de contrôler la légalité d'un licenciement, lorsque n'intervient aucun vice de forme ou de procédure qui rende ce licenciement passible d'annulation : il faut qu'il y ait eu erreur de droit ou de fait, que certains éléments de faits essentiels n'aient pas été pris en considération, que des conclusions manifestement erronées aient été tirées des pièces du dossier ou qu'il y ait eu détournement de pouvoir. De plus, en cas de licenciement d'un stagiaire, l'employeur doit disposer d'un large pouvoir d'appréciation et le licenciement ne sera annulé que si l'erreur ou l'illégalité commise est particulièrement grave ou flagrante : voir par exemple le jugement 687 (affaire Delangue), au considérant 2.

13. Le requérant soutient que le Président a tiré du premier rapport de stage des conclusions erronées au moment de décider de prolonger la période de stage, dans la mesure où il n'a pas pris en compte les observations favorables contenues dans l'évaluation; que les observations défavorables de M. Vrugt étaient sans aucune gravité puisqu'il a recommandé de confirmer l'engagement; que le fonctionnaire habilité à contresigner le rapport, M. Minnoye, a fait valoir qu'il était difficile d'évaluer son travail en six mois seulement et que la brièveté de son stage ne devrait pas lui porter préjudice.

14. Il n'aurait été justifié de confirmer la nomination du requérant à la fin de la première période de six mois que si son travail s'était révélé satisfaisant à tous égards. Or ce n'est pas ce qui ressort du rapport. Il ne faut pas, contrairement à ce que laisse entendre le requérant, interpréter les observations de M. Minnoye comme signifiant que, dans tous les cas, six mois constituent une période probatoire trop courte, mais bien qu'il en était ainsi dans le cas du requérant. Si son travail avait été considéré dès ce stade comme satisfaisant à tous égards, les six mois auraient suffi. Mais compte tenu des doutes qu'il continuait d'avoir, le fonctionnaire habilité à contresigner a refusé de faire sienne la recommandation du notateur tendant à confirmer l'engagement. Le fait que les deux supérieurs aient été en désaccord n'est pas une raison suffisante pour annuler la décision du Président qui, confronté à deux avis divergents, a choisi de suivre celui recommandant une prolongation de la période de stage. Il n'y a pas lieu de penser que le Président n'a pas tenu compte des aspects positifs du rapport et n'en a retenu que les aspects négatifs : il se devait d'évaluer l'ensemble du rapport, en pesant le pour et le contre. On ne saurait lui faire grief de sa décision de prolonger le stage, une réaction en fait tout à fait raisonnable qui visait à permettre au requérant de s'améliorer.

15. Le requérant soutient que la recommandation de M. Minnoye de prolonger son stage constituait un détournement de pouvoir dans la mesure où elle ne reposait sur aucune observation négative. On ne saurait pourtant interpréter les remarques de M. Minnoye comme une approbation sans réserve : il pensait manifestement que le requérant n'avait pas encore donné la mesure de ses capacités et qu'il fallait lui laisser plus de temps. Sa recommandation ne peut être qualifiée de détournement de pouvoir.

16. En ce qui concerne le second rapport, signé le 23 septembre 1991, le requérant conteste la "profusion de détails" sur le travail qu'il a effectué pendant une période de "moins de deux mois qui correspondait à la période des grandes vacances au cours de laquelle [il] a continuellement changé de supérieur".

17. Mme van der Steenhoven était l'un des supérieurs qui ont signé ce rapport. C'est sous sa supervision que le requérant a effectué ses six premiers mois de stage et c'est également d'elle qu'il a relevé par la suite pendant quatorze jours ouvrables. L'autre fonctionnaire chargé du rapport était M. van Houwelingen, qui a été le supérieur du requérant pendant les dix jours ouvrables qui ont précédé l'établissement du rapport. Aussi bien la première que le second ont donc eu toute latitude de voir s'il avait fait des efforts pour améliorer son travail par rapport à ce qu'il en avait été dit dans son premier rapport de stage. D'après les remarques détaillées qu'ils ont formulées, ils l'ont observé de très près pendant la période où il relevait de leur responsabilité. Le temps dont chacun d'entre eux a disposé - notamment Mme van der Steenhoven qui connaissait déjà le requérant et son travail - était amplement suffisant pour leur permettre de se faire une opinion sur laquelle le Président de l'Office puisse s'appuyer

raisonnablement. Par ailleurs, rien dans le dossier dont est saisi le Tribunal ne permet d'estimer que leurs critiques aient pu à un quelconque moment être entachées de mauvaise foi et viser - comme le prétend le requérant - à "justifier la décision". Le Président n'a donc pas commis d'erreur en donnant suite à leur recommandation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 juillet 1994.

(Signé)

William Douglas
Mella Carroll
Mark Fernando
A.B. Gardner