

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire POPINEAU

Jugement No 1028

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. Gérard Jean Paul Popineau le 6 juillet 1989 et régularisée le 9 août, la réponse de l'OEB en date du 27 octobre, la réplique du requérant du 1er décembre 1989 et la duplique de l'Organisation datée du 15 février 1990;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal et les articles 47(1), 93(2) b), (4) et (5), 94, 107, 108 et 109(1) et (2) 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, de nationalité française, est entré en 1983 au service de l'OEB en qualité d'examineur adjoint de brevets, de grade A1, au Département de la recherche de la Direction générale 1 à La Haye. Il fut promu au grade A2 en 1984 et au grade A3 en 1986.

Dans son rapport de notation établi pour la période 1984-85, ses supérieurs hiérarchiques estimèrent que son "rendement" était faible mais lui attribuèrent une note globale de 3 ("bon"). Dans le rapport portant sur la période 1986-87, il n'obtint qu'un 4 ("passable") sous les rubriques "Rendement" et "Diligence" et un 3 pour l'élément d'appréciation "Attitude envers les collègues", et la note globale fut fixée à 3, "au côté inférieur". Le 19 août 1988, il formula des observations détaillées sur son rapport, en s'élevant fortement contre les notes qui lui avaient été attribuées, contre la façon dont ses prestations avaient été appréciées et contre les critiques faites par les notateurs. Au sujet de la note figurant sous la rubrique "Attitude envers les collègues", il écrivit : "Là encore, aucune justification. L'obtention de la note 1 [excellent] dépendrait-elle du nombre de pots offerts aux collègues et de la valeur des cadeaux remis aux directeurs ? Cette notation est parfaitement fantaisiste." Les notateurs ajoutèrent, le 23 septembre 1988, leurs "remarques finales"; puis, le 27 septembre, le directeur principal du Département de la recherche fit également des observations.

Dans une lettre du 29 septembre 1988, le directeur principal de l'administration lui fit observer que cette remarque équivalait à accuser son chef de corruption et que le requérant, s'il ne parvenait pas à en apporter la preuve, encourrait une sanction.

Dans sa réponse du 7 octobre, l'intéressé alléguait des irrégularités de procédure. Après lui avoir accordé une entrevue le 13 octobre, le directeur principal de l'administration lui écrivit une lettre datée du 14 octobre, dans laquelle il lui annonçait qu'il engageait une procédure disciplinaire à son encontre et lui demandait de présenter ses observations à ce sujet. Le requérant n'y réagit pas. Dans une note du 27 octobre, le Vice-Président de l'Office chargé de la Direction générale 1 l'informa qu'en formulant contre son supérieur des accusations qui ne reposaient sur aucune preuve, il avait failli aux obligations auxquelles il était tenu en tant que fonctionnaire de l'OEB et qu'un blâme lui était infligé en application de l'article 93(2) b) du Statut des fonctionnaires. Le 7 février 1989, il introduisit un recours interne aux termes des articles 107 et 108 du Statut.

Il forma la présente requête en date du 6 juillet 1989 aux fins de contester, en vertu de l'article VII(3) du Statut du Tribunal, ce qu'il considérait, étant donné le silence de l'OEB, comme le rejet de son recours.

Dans son avis du 5 février 1990, la Commission de recours recommanda à l'unanimité de rejeter le recours interne et, par une lettre du 15 février, le directeur principal du personnel informa le requérant que le Président de l'Office avait accepté cette recommandation.

B. Le requérant prétend qu'il y a eu violation des paragraphes 1 et 2 de l'article 109 du Statut des fonctionnaires, en ce que le Président aurait dû l'informer de la décision prise dans les deux mois suivant l'introduction de son

recours.

Sur le fond, il invoque une violation du paragraphe 4 de l'article 93 du Statut des fonctionnaires de l'OEB, aux termes duquel : "La procédure disciplinaire est engagée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, le cas échéant sur rapport du supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné." La lettre du 29 septembre 1988 qui a déclenché la procédure n'émanait pas du Président et ne précisait pas qu'elle était envoyée en son nom.

Le paragraphe 1 de l'article 47, selon lequel le fonctionnaire a la faculté de joindre au rapport de notation "toutes observations qu'il juge utiles", a été méconnu. Le requérant affirme avoir fait la remarque litigieuse dans l'exercice de son droit découlant de cet article. A en juger par les commentaires qu'ils ont ajoutés ultérieurement, les notateurs ne paraissent pas s'être sentis offensés par cette remarque. Quoi qu'il en soit, le requérant n'a jamais été saisi du dossier, de sorte que la procédure suivie n'a pas été régulière. Même si la procédure avait été engagée par le Président, celui-ci a agi de façon inopinée et en violation de la circulaire 162 du 28 décembre 1987, qui prévoit qu'il n'intervient qu'à l'issue de la procédure de notation.

C'était porter atteinte à un principe général de droit que de lui prêter une intention coupable. La remarque incriminée n'était qu'une simple question et a été sortie de son contexte.

Le requérant demande l'annulation du blâme et 10.000 florins à titre de réparation pour le tort moral.

C. L'OEB réplique que, par une note du 28 mars 1989, soit moins de deux mois après que le requérant eut introduit son recours, le directeur principal du personnel écrit à l'intéressé pour lui dire que le Président en avait saisi la Commission de recours. Cette note a été communiquée au requérant, accompagnée d'une photocopie qu'il était prié de signer et de retourner. Le requérant n'ayant pas retourné la photocopie, l'OEB est dans l'impossibilité de prouver qu'elle a pris une décision dans le délai de deux mois et que la procédure interne a suivi son cours normalement; à vrai dire, le requérant aurait pu s'enquérir, par une simple demande, de l'état de la procédure.

Sur le fond, l'OEB maintient que le requérant a manqué aux obligations qui étaient les siennes en tant que fonctionnaire : il a formulé des accusations qu'il ne pouvait pas prouver et qu'il ne voulait pourtant pas retirer. La sanction n'était pas hors de proportion avec la faute : au contraire, une accusation non fondée aussi grave qu'un reproche de corruption aurait justifié une sanction plus sévère qu'un blâme. Le directeur principal de l'administration est compétent pour agir au nom de l'autorité investie du pouvoir de nomination dans les questions de personnel. De plus, sa lettre du 29 septembre 1989 constituait non pas l'engagement d'une procédure disciplinaire, mais un avertissement. C'est plutôt sa lettre du 14 octobre 1989 qui a effectivement marqué le début de la procédure, et elle indiquait que la mesure était prise "au nom du Président". L'article 47(1) ne confère pas à l'agent le droit de proférer des propos insultants, et encore moins des observations diffamatoires, à l'égard de son supérieur. La réflexion selon laquelle les supérieurs hiérarchiques n'ont pas paru offensés est sans objet, encore que le fonctionnaire habilité à contresigner ait bien fait observer que, dans certaines de ses remarques, M. Popineau était allé trop loin. Les propos incriminés étaient outrageants et le ton employé ne permettait pas de conclure à l'absence d'intentions offensantes ou à un simple dérapage; en tout état de cause, le requérant aurait pu, et aurait dû, retirer ses propos par la suite. Il a eu à sa disposition tous les dossiers dont il avait besoin pour organiser sa défense. Il n'y a eu aucune intervention inopinée dans la procédure de notation : le requérant a reçu un blâme non pas en raison de l'appréciation de ses prestations, mais à cause de ses propos insultants.

D. Dans sa réplique, le requérant rétorque que l'OEB aurait pu aisément s'assurer, elle aussi, par une simple demande, qu'il avait bien reçu la lettre du directeur principal du personnel datée du 28 mars 1989. En tout cas, il n'a pas été entendu par la Commission de recours avant le 29 novembre 1989. Il critique la procédure de la commission et prétend que ses membres étaient soumis à certaines pressions de la part de l'administration. L'OEB est lente quand il s'agit de reconnaître les droits des fonctionnaires, mais rapide lorsqu'il s'agit d'infliger des sanctions : pourquoi le Vice-Président n'a-t-il pas attendu l'issue de la procédure de notation pour imposer le blâme ? Était-ce parce que le requérant était membre d'une association du personnel ? Il accuse l'OEB de nourrir de l'animosité à son égard en raison, non pas de faits précis, mais de l'opinion qu'elle s'est faite de son comportement général. L'article 47 serait vide de sens si le membre du personnel se voyait privé de la liberté d'expression. L'OEB exagère la portée d'une observation au sujet d'un élément d'importance mineure du rapport de notation.

E. Dans sa duplique, l'OEB rejette la déclaration faite par le requérant à la Commission de recours, selon laquelle il n'avait pas eu l'intention d'insulter ses supérieurs : les propos incriminés étaient le point culminant de remarques tout à fait désobligeantes et, de surcroît, le requérant a à maintes reprises refusé de les retirer. Ses allégations

relatives à des pressions exercées sur les membres de la Commission de recours ne sont pas prouvées. Enfin, le fait qu'il s'agissait d'un point d'importance mineure, loin de lui servir d'excuse, ne peut qu'aggraver le caractère abusif de ses propos.

CONSIDERE :

1. Le requérant, examinateur de recherche de grade A3 à l'Office européen des brevets, demande l'annulation d'une sanction disciplinaire qui lui a été infligée sous forme de blâme par l'autorité hiérarchique, le 27 octobre 1988.

2. Cette décision a été prise dans les circonstances suivantes. Le requérant, non content de son rapport de notation pour la période 1986-87, s'est prévalu de son droit de formuler des observations sur les appréciations dont ses prestations avaient fait l'objet. Ces observations font l'objet d'une note du 19 août 1988, jointe au rapport de notation. Cette note contient une série de commentaires vivement polémiques à l'égard des fonctionnaires qui avaient établi le rapport contesté. L'administration n'a pas retenu certaines injures que contenait cette note, mais elle a considéré comme inadmissible le commentaire suivant, qui avait trait à la rubrique concernant les relations de travail et, plus précisément, les rapports avec les collègues :

"L'obtention de la note 1 dépendrait-elle du nombre de pots offerts aux collègues et de la valeur des cadeaux remis aux directeurs ?"

3. Au moment de contresigner le rapport de notation, le 23 septembre 1988, les deux supérieurs directement visés, tout en regrettant que le noté n'ait pas fait un meilleur usage du temps que lui avait coûté la rédaction de sa note, laissèrent passer les remarques en question sans autre commentaire. Par contre, dans ses observations du 27 septembre 1988, le directeur principal du Département de la recherche fit observer que "le ton et la teneur de certaines des remarques faites par M. Popineau tombent en dessous, à mon avis, des limites minimales de courtoisie et de confiance qui devraient normalement exister dans les relations entre un fonctionnaire et son supérieur". Le 29 septembre 1988, le directeur principal de l'administration adressa à son tour au requérant une lettre visant le passage cité au considérant 2 ci-dessus, pour attirer son attention sur la gravité du reproche de corruption adressé à ses supérieurs directs. Le directeur lui demanda de rapporter dans la semaine la preuve de son affirmation en l'avertissant qu'à défaut, une procédure disciplinaire serait ouverte contre lui pour cause d'injure grossière à l'égard de ses supérieurs.

4. Dans sa réponse du 7 octobre 1988, le requérant se borna à faire observer que, les supérieurs visés n'ayant pas réagi au moment de contresigner le rapport de notation, il était permis de penser qu'ils ne s'étaient pas sentis offensés par ses observations. Pour le surplus, le requérant se borna à développer des arguments de forme pour contester d'avance la régularité d'une éventuelle procédure disciplinaire.

5. Avant de procéder plus loin, le directeur principal de l'administration eut avec le requérant une conversation qu'il qualifie d'"ouverte". Le 14 octobre 1988, agissant cette fois au nom du Président de l'Office, il adressa au requérant une lettre rappelant la teneur des observations jugées inadmissibles. Dans cette lettre, il informa l'intéressé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son égard en lui donnant encore une fois un délai d'une semaine pour formuler ses observations.

6. Le requérant n'ayant pas réagi à cette mise en demeure, le Vice-Président de l'Office chargé de la Direction générale 1, dans une note du 27 octobre 1988 émise au nom du Président, après avoir rappelé les antécédents et l'objet de la procédure disciplinaire, infligea au destinataire un blâme en vertu de l'article 93 du Statut des fonctionnaires.

7. Le 7 février 1989, le requérant introduisit un recours interne auprès du Président de l'Office. N'ayant pas reçu de réponse dans les délais statutaires, il a déposé sa requête auprès du Tribunal le 6 juillet 1989. Il demande dans ses conclusions l'annulation de la décision disciplinaire et l'allocation d'un montant de 10.000 florins néerlandais au titre de dommage moral.

8. Le recours interne a donné lieu ultérieurement, le 5 février 1990, à un avis de la Commission de recours. Dans cet avis, joint à la duplique de l'Organisation, la commission unanime recommande au Président de rejeter le recours. Dans sa motivation, la commission relève en particulier le fait qu'au cours de la procédure disciplinaire, le requérant avait eu itérativement l'occasion de retirer sa remarque. Comme il a choisi de ne pas saisir ces occasions, il doit, selon la commission, assumer les conséquences de ses propos.

9. La recevabilité de la requête n'est pas contestée par l'Organisation.

10. Le requérant fait valoir divers arguments : un défaut de qualité dans le chef du fonctionnaire qui a ouvert la procédure disciplinaire à son égard; l'omission de lui communiquer le dossier de son affaire; la liberté laissée par le Statut aux fonctionnaires dans les observations qu'ils désirent formuler sur leurs rapports de notation; le caractère selon lui simplement interrogatif et anodin des observations incriminées et l'absence de réaction de la part des supérieurs visés. Dans sa réplique, introduite à un moment où le requérant avait déjà été entendu par la Commission de recours, il met encore en doute l'indépendance et l'impartialité des membres de cette commission.

11. En vue de juger de ces griefs, il y a lieu de rappeler les dispositions pertinentes du Statut des fonctionnaires traitant du régime disciplinaire. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 93, "La procédure disciplinaire est engagée par l'autorité investie du pouvoir de nomination." Selon l'article 94, la même autorité peut prononcer directement l'avertissement et le blâme. L'article 93, paragraphe 5, se lit comme suit :

"La procédure en matière disciplinaire est écrite. Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée sans que le fonctionnaire n'ait eu connaissance des faits qui lui sont reprochés et ait été préalablement entendu..."

12. L'analyse du dossier permet de dire qu'en l'occurrence ces prescriptions ont été pleinement et correctement appliquées. La procédure disciplinaire a été ouverte et la sanction prononcée par des fonctionnaires qualifiés, agissant l'un et l'autre au nom du Président de l'Office. Les faits donnant lieu à poursuite, à savoir les propos jugés inadmissibles dans la note du requérant, ont été clairement énoncés; il n'y a pas eu d'autre "dossier" de l'affaire. Le requérant a été préalablement entendu à plusieurs reprises et l'occasion lui a été ainsi donnée de s'expliquer et de retirer les propos jugés offensants.

13. Dans leur substance, ces propos sont à la fois injurieux et calomnieux en ce qu'ils suggèrent la vénalité des supérieurs dans l'attribution des notes dans les rapports de notation. Ces insinuations sont d'autant plus graves qu'elles sont accompagnées d'une série de remarques gravement injurieuses et incompatibles avec la sérénité du service public. L'agressivité du requérant s'est manifestée encore dans la procédure contentieuse, en ce qu'il est allé dans sa réplique jusqu'à mettre en doute l'impartialité et l'indépendance de la Commission de recours.

14. Le requérant essaie de justifier le caractère excessif de ses propos en invoquant l'article 47 du Statut dont le paragraphe 1, deuxième alinéa, dispose que le fonctionnaire noté a la faculté de joindre au rapport "toutes observations qu'il juge utiles". Il va sans dire que la liberté d'expression garantie par cette disposition ne saurait justifier l'injure et la calomnie. Le fait que les supérieurs directement visés n'ont pas réagi plus vivement aux remarques de M. Popineau ne saurait pas, non plus, justifier celles-ci. Les directeurs ont rempli leur rôle lorsqu'ils sont intervenus d'office pour protéger les fonctionnaires directement exposés aux attaques du requérant et pour réprimer des faits incompatibles avec la sérénité et le bon ordre du service.

15. Il apparaît donc que la sanction disciplinaire infligée au requérant a été prise dans des conditions strictement légales et que, quant au fond, la sanction choisie a été pleinement justifiée. La requête doit donc être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

Jacques Ducoux
William Douglas
P. Pescatore
A.B. Gardner

