

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Felkai

Jugement No 1696

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre le Conseil de coopération douanière (CCD), formée par M^{lle} Eva Felkai le 15 décembre 1996, la réponse du Conseil du 12 mars 1997, la réplique de la requérante du 23 mai et la duplique de l'organisation défenderesse du 14 août 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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. La requérante, ressortissante belge née en 1944, a été recrutée par le CCD le 11 avril 1994 comme agent aux publications de grade B4 pour une période de trois ans, assortis d'un stage de six mois.

Le 29 août 1994, son supérieur hiérarchique rédigea un rapport de stage dans lequel, tout en reconnaissant des capacités incontestables à la requérante, il soulignait ses difficultés de caractère. Il concluait en proposant que sa période probatoire soit prolongée de six mois. Le Secrétaire général accepta cette recommandation. Il informa la requérante, d'abord au cours d'un entretien en date du 6 septembre, puis dans une lettre du 27 septembre, que son stage, qui devait se terminer le 10 octobre 1994, serait prolongé jusqu'au 10 avril 1995.

A partir du 1^{er} octobre 1994, la requérante travailla sous la supervision d'un nouveau supérieur hiérarchique, M^{me} Trolle. Dans un rapport de stage établi le 22 février 1995 et portant sur la seconde période probatoire de la requérante, celle-ci a confirmé les appréciations précédentes concernant les qualités et les défauts de la requérante, ajoutant qu'elle ne s'acquittait pas de manière satisfaisante de la partie administrative de ses tâches. M^{me} Trolle a recommandé au Secrétaire général de mettre fin à l'engagement de l'intéressée.

Par lettre du 24 février, le Secrétaire général informa la requérante que son contrat ne serait pas confirmé du fait de son manque de diplomatie et de tact dans ses relations avec autrui et des graves lacunes constatées dans la manière dont elle s'acquittait de ses tâches administratives. Par lettre du 10 mars, la requérante demanda au Secrétaire général de rapporter cette décision. Celui-ci rejeta cette demande dans une lettre du 13 mars 1995. La requérante demanda alors la saisine du Comité de recours et, le 28 novembre 1995, elle déposa un mémoire à l'appui de son recours. Dans son rapport en date du 9 août 1996, celui-ci conclut que le Secrétaire général n'est tenu en rien de modifier sa décision du 24 février 1995. Le 2 septembre 1996, le Secrétaire général informa la requérante de sa décision finale, à savoir que [son] engagement ne sera pas confirmé. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante avance quatre moyens.

Il y a eu violation de l'article 9 b) du Statut du personnel, le Comité du personnel n'ayant pas été consulté avant la décision de mettre fin à l'engagement de la requérante.

Les droits de la défense, tels qu'ils résultent de la jurisprudence du Tribunal de céans -- notamment du jugement 1386 (affaire Bréban) --, n'ont pas été respectés. En effet, le rapport de stage du 22 février 1995 n'a pas été communiqué à la requérante. En outre, elle n'a pu avoir accès à son dossier personnel que dans des conditions extrêmement restrictives.

Le stage de la requérante n'a pas été régulier en ce que la description officielle de ses fonctions n'a pas été respectée par l'organisation à divers égards : elle n'a pas pu déléguer une partie de ses tâches à ses subordonnés, ses propositions dans le sens d'une réforme du service ont été ignorées et elle n'a pas reçu d'avertissements écrits en temps utile.

La période d'observation de la requérante, par son nouveau supérieur hiérarchique, qui a précédé l'établissement du rapport de stage du 22 février 1995 n'a été que de vingt-sept jours. Cette période était manifestement insuffisante au regard de la jurisprudence du Tribunal. Le Secrétaire général a quant à lui apprécié erronément ou omis de tenir compte de certains faits (modification substantielle du poste d'agent aux publications par l'ajout de responsabilités techniques, commerciales et juridiques, défaut de collaboration des subordonnés de la requérante, manque d'assistance de la part de ses supérieurs, etc.).

La requérante demande au Tribunal a) d'annuler les décisions du Secrétaire général du 24 février 1995 et du 2 septembre 1996 et b) de condamner le CCD à lui payer : à titre de dommages-intérêts pour préjudice matériel une somme correspondant à la différence entre, d'une part, la rémunération et tous autres avantages liés à ses fonctions dont elle aurait bénéficié au 11 avril 1995, date à laquelle elle a cessé d'être rémunérée par l'organisation défenderesse, jusqu'à l'expiration de son contrat de trois ans, s'il avait été confirmé, et, d'autre part, les rémunérations et autres avantages liés à ses fonctions qu'elle aurait pu mériter par ailleurs entre ces deux dates; à titre de dommages-intérêts pour préjudice moral une somme d'un million de francs belges; des intérêts de 10 pour cent l'an sur les sommes en question, à compter du 11 avril 1995; et des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste que l'article 9 b) du Statut du personnel ait été violé : conformément à une pratique constante, seuls le président et le vice-président du Comité du personnel devaient être consultés, et ils l'ont été.

Le Conseil admet que le rapport de stage du 22 février 1995 n'a pas été initialement communiqué à la requérante. Mais, précise-t-il, il n'en résulte nullement que les droits de la défense aient été méconnus et le jugement 1386 n'est pas pertinent pour établir l'existence d'une obligation à la charge de l'organisation de communiquer le rapport de stage avant la décision de non-prolongation. En effet, à maintes reprises, la requérante a été informée des critiques qui lui étaient adressées et elle a pu en discuter tant avant la décision de ne pas confirmer son engagement que devant le Comité de recours. Par ailleurs, il ressort des écritures de la requérante qu'elle a eu plein accès à son dossier personnel.

Le Conseil relève que la requérante reconnaît qu'elle disposait de la description de poste jointe à l'avis de vacance, dont elle ne conteste pas qu'elle correspondait effectivement aux tâches qui lui avaient été assignées. Il affirme que les stages de la requérante ont été parfaitement réguliers et qu'elle a été dûment avertie en temps utile des insuffisances qui lui étaient reprochées.

Le Conseil soutient que la période d'observation -- vingt-sept jours ouvrables -- qui a précédé l'établissement du rapport de stage du 22 février 1995 était suffisante et que c'est en toute connaissance de cause que le nouveau supérieur hiérarchique de la requérante a rédigé ledit rapport. Il prétend, enfin, qu'en tenant compte des observations convergentes des supérieurs hiérarchiques de la requérante, le Secrétaire général n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation et n'a pas omis de tenir compte d'éléments essentiels du dossier.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir, en ce qui concerne l'absence de consultation du Comité du personnel, qu'en vertu du principe *patere legem* une pratique administrative ne peut déroger à une norme réglementaire. En outre, la pratique alléguée par le Conseil est mal établie. Enfin, le président du Comité du personnel n'a pas de mandat pour représenter celui-ci. La requérante produit une lettre du vice-président de ce Comité dans laquelle celui-ci réfute la thèse de l'organisation.

S'agissant de la violation des droits de la défense, la requérante soutient que le jugement 1386 est un arrêt de principe et non un arrêt d'espèce et que la défenderesse confond le régime des avertissements en cours de stage avec celui des rapports de fin de stage.

Elle réitère et développe ses autres moyens.

E. Dans sa duplique, le Conseil prétend que la pratique qu'il invoque concernant la consultation du Comité du personnel ne déroge pas à la réglementation en vigueur, mais en fixe les modalités d'application.

D'après lui, il ressort de la jurisprudence que le fonctionnaire stagiaire doit avoir eu connaissance des griefs formulés contre sa manière de servir, mais nullement que le rapport de stage lui-même lui soit remis.

Il maintient les arguments avancés dans sa réponse.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a été engagée par le CCD le 11 avril 1994 pour une période de trois ans, avec un stage probatoire de six mois.

Un rapport de stage établi par son supérieur, le chef des finances, le 29 août 1994 signalait qu'elle était pourvue d'incontestables qualités mais qu'elle présentait des difficultés de caractère; une prolongation du temps d'essai était proposée. Lors d'une entrevue du 6 septembre 1994, le Secrétaire général proposa à la requérante une telle prolongation; il n'est pas douteux qu'il lui en exposa les motifs. La proposition fut confirmée le 27 septembre 1994. La requérante donna son accord.

Un second rapport de stage du 22 février 1995, établi par son nouveau supérieur hiérarchique, le chef de l'administration, M^{me} Trolle, fait des constatations analogues à celles du premier rapport; faute d'amélioration de la part de l'intéressée, le rapport proposa de la licencier.

Le 23 février 1995, l'avis du président du Comité du personnel fut requis. La demande en fut présentée verbalement au président, en présence du vice-président. Le président émit l'opinion que l'avis du comité plénier n'était pas nécessaire et qu'il adhérait à la proposition de licenciement.

Par une note du 23 février adressée au chef de l'administration, le vice-président du Comité du personnel, qui devait agir en l'absence de son président pour trois semaines, lui demanda une note écrite sur le cas de la requérante, pour qu'il puisse soumettre le problème au comité plénier, faute de quoi le Comité ne pourra pas donner un avis préalable en tant qu'organe consultatif. Le chef de l'administration répondit le 24 février que le président du Comité du personnel avait été consulté et avait donné son préavis favorable. Le même jour, le vice-président adressa derechef une note dans laquelle il émit à nouveau l'opinion que le Comité du personnel, dans sa formation plénière, devait se prononcer, en application de l'article 9 du Statut du personnel.

Par lettre du 24 février, le Secrétaire général informa la requérante que son engagement était résilié avec effet au 10 avril, mais elle n'avait plus à se présenter au travail après le 10 mars. La lettre indiquait les raisons de la décision : elle était très compétente dans son travail, la présentation des publications, mais elle manquait de diplomatie et de tact dans ses relations avec autrui; en outre, la façon dont elle s'acquittait de la partie administrative de sa tâche présentait de graves lacunes.

Par une note circonstanciée du 8 mars 1995, adressée au chef de l'administration, le vice-président du Comité du personnel indiqua que celui-ci avait tenu séance le 6 mars et qu'il estimait que son avis était nécessaire en application de l'article 9 du Statut du personnel; il demandait de plus amples renseignements et émettait certaines considérations sur le problème de la résiliation.

Le 13 mars, le Secrétaire général avait écarté une demande de la requérante, tendant à ce que la décision de résiliation soit rapportée.

Un recours de la requérante fut soumis au Comité de recours qui, par rapport du 9 août 1996, émit une recommandation, en ce sens que le Secrétaire général n'était pas tenu de modifier sa décision du 24 février 1995 mettant fin à l'engagement de la requérante; en bref, il nia que cette décision fût entachée de vices formels ou matériels.

Par avis du 2 septembre 1996, le Secrétaire général informa la requérante de sa décision finale de mettre fin à son engagement.

2. Dans sa requête au Tribunal, la requérante demande l'annulation des décisions des 24 février 1995 et 2 septembre 1996, des dommages-intérêts dont le montant n'est pas chiffré correspondant à la perte subie par elle du fait que son contrat de trois ans n'a pas été mené à son terme -- soit la différence entre ce que l'organisation aurait dû lui payer et ce qu'elle a pu gagner par ailleurs pendant cette période --, ainsi qu'une indemnité pour tort moral d'un million de francs belges, le tout avec intérêts au taux de 10 pour cent l'an à dater du 11 avril 1995; enfin, le remboursement de ses frais et dépens.

Elle fait valoir les moyens ci-après :

1) L'absence de consultation du Comité du personnel violerait l'article 9 du Statut du personnel.

2) a) Le rapport de stage du 22 février 1995 ne lui avait pas été communiqué avant l'adoption de la décision du 24 février;

b) elle aurait été restreinte dans l'accès à son dossier personnel.

3) Le stage aurait été irrégulier, la requérante n'ayant pas été suffisamment encadrée et n'ayant pas reçu des avertissements écrits en temps utile.

4) La résiliation consacrerait un abus du pouvoir d'appréciation :

a) le rapport de stage du 22 février n'aurait pas été précédé d'une période d'observation suffisante;

b) aucun reproche sérieux ne pourrait lui être adressé, les difficultés rencontrées provenant avant tout de son entourage et des violations de leurs devoirs par les autres fonctionnaires.

L'organisation conclut au rejet de la requête. Elle conteste tous les griefs formulés par la requérante.

3. L'article 9 du Statut du personnel se lit comme suit :

a) Les fonctionnaires sont engagés pour une durée déterminée ou indéterminée.

b) Les six premiers mois de service accomplis par un fonctionnaire constituent un stage probatoire. A la fin de cette période, le Secrétaire général décide :

1) soit de confirmer l'engagement;

2) soit, à titre exceptionnel, avec l'accord du fonctionnaire, et après avis de l'organe consultatif compétent, de prolonger le stage probatoire pour une nouvelle période de six mois au plus;

3) soit, après avis d'un organe consultatif, de mettre fin à l'engagement du fonctionnaire, moyennant un préavis d'un mois ou le versement des émoluments correspondants.

La note de service 136, adoptée en application de cet article, dispose que :

Toute mesure arrêtée aux termes du présent article est notifiée par écrit au fonctionnaire en cause. L'organe consultatif appelé à donner son avis en application de l'alinéa b) 2) et 3) est la Commission administrative dans le cas d'un fonctionnaire de la catégorie A et le Comité du personnel dans le cas des autres catégories.

4. Selon la jurisprudence, la décision de mettre fin à un engagement est une décision prise par l'administration dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et qui, comme telle, ne peut être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin si un détournement de pouvoir est établi. Ces critères sont appliqués avec une retenue particulière dans le cas d'une décision de ne pas confirmer l'engagement d'une personne accomplissant un stage, sinon le stage perdrait son caractère d'essai. Il convient de donner à l'administration la plus large latitude et la décision ne sera annulée que si elle est entachée d'un vice particulièrement grave ou manifeste. En outre, quand la décision est motivée par des prestations insatisfaisantes, le Tribunal ne substitue pas sa propre appréciation à celle de l'organisation concernant l'aptitude du requérant à exercer ces fonctions (voir les jugements 1161, affaire B., au considérant 4; 1175, affaire Scotti, au considérant 5; 1183, affaire Hernández Quintanilla, au considérant 7; 1246, affaires Pavlova Nos 1 et 2, au considérant 3; 1352, affaire Offerman, au considérant 12; 1386, affaire Bréban, au considérant 17; et 1418, affaire Morier, au considérant 6).

5. Selon le texte clair de l'article 9 b) 3) du Statut du personnel, la décision de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire à la fin de la période de stage ne peut être prise qu'après avis d'un organe consultatif. Cet organe est en l'occurrence le Comité du personnel : les parties l'admettent à juste titre.

En revanche, elles divergent d'opinions sur la question de savoir si en l'occurrence cet avis a été requis et donné valablement. Selon le Conseil, il serait suffisant de demander et d'obtenir l'avis verbal du président du Comité du personnel, ce qui correspondrait à la pratique suivie jusqu'ici. La requérante soutient la thèse opposée : tout le Comité du personnel aurait dû être invité à donner son avis. Alors que le président de ce Comité s'est prononcé

pour la thèse de l'organisation, les membres de ce Comité sous la présidence du vice-président ont épousé celle que soutient la requérante.

L'article 9 du Statut du personnel exige l'avis du Comité du personnel. Or le Comité est formé de plusieurs personnes fonctionnant collégalement.

La version de l'organisation suppose qu'une délégation ait été donnée au président ou à un bureau du Comité. Toutefois, une délégation n'est valable que si elle repose sur une base statutaire (voir le jugement 1477, affaire Nacer-Cherif, au considérant 7); à défaut, les actes accomplis l'ont été par des personnes incompétentes.

Or l'organisation n'invoque aucun texte autorisant une telle délégation.

La pratique administrative dont elle se prévaut n'est pas une source de droit. En effet, les conditions à la formation d'un droit coutumier ne sont pas remplies : la règle qu'elle invoque n'a pas été largement reconnue comme ayant un caractère juridiquement contraignant; tout au contraire, les avis divergent quant à la portée de la règle.

C'est donc à tort que l'avis du Comité du personnel n'a pas été sollicité et que le Secrétaire général a statué avant d'avoir obtenu cet avis.

Le Tribunal prononce l'annulation des décisions prises sans qu'ait été demandé et obtenu l'avis obligatoire d'un comité consultatif (voir les jugements 1488, affaire Schorsack, au considérant 10; 1525, affaire Bardi Cevallos, au considérant 3; et les jugements cités). Il appartient en effet à une organisation d'observer les règles qu'elle a elle-même édictées.

6. Il n'est point nécessaire pour juger du sort de la cause que le Tribunal se prononce sur les autres moyens de la requérante.

7. La requérante ne demande pas sa réintégration, mais seulement la réparation d'un dommage correspondant à son manque à gagner pendant la période de trois ans à compter de son engagement initial, le 11 avril 1994, soit pour une période antérieure au présent jugement. Comme son stage a duré une année pendant laquelle elle a été rémunérée, le dommage dont elle requiert la couverture se rapporte aux deux dernières années du contrat.

Tant que l'avis du Comité du personnel n'avait pas été demandé et obtenu, le contrat de la requérante ne pouvait pas être valablement résilié; or, il ne l'a pas été avant l'expiration du délai de trois ans. Les parties n'ayant pas soumis au Tribunal d'indications précises d'une part sur le manque à gagner, d'autre part sur les ressources réalisées par la requérante ou qu'elle aurait pu réaliser pendant les deux dernières années, il convient d'accorder à l'intéressée une indemnité calculée *ex aequo et bono*.

8. L'indemnité pour tort moral demandée, selon la requête, repose sur

le fait qu'elle a assumé pendant près d'un an une charge de travail anormalement élevée, qu'elle a dû travailler dans des conditions psychologiques extrêmement pénibles, qu'elle a souffert d'une grave dépression nerveuse, et qu'il a été mis fin à ses fonctions dans des conditions qui la mettent en cause tant du point de vue professionnel que humain.

L'exigence de l'épuisement des voies de recours internes (article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal) empêche le Tribunal d'examiner des conclusions pécuniaires qui ne sont pas en rapport direct avec la décision attaquée; celle-ci se rapporte uniquement au licenciement. Il sied d'examiner uniquement si celui-ci justifie l'octroi d'une indemnité pour tort moral.

Tel qu'il a été prononcé, ce licenciement était illicite, en l'absence de l'avis préalable du Comité du personnel. On peut se demander si un tel avis aurait pu être favorable à la requérante et influencer la décision du Secrétaire général; en l'état, cela demeure incertain. Les autres motifs du recours ne justifient pas l'octroi d'une réparation morale : la requérante a eu accès au dossier; son droit d'être entendue a été respecté ou une infraction de ce droit a pu être réparée ultérieurement; des observations lui ont été adressées avant l'expiration de son stage, la principale mise en garde résultant de la prolongation du stage, dont la signification était évidente. Par ailleurs, la requérante ne pouvait pas ne pas se rendre compte du caractère précaire de son engagement pendant la durée du stage.

Si, après avoir suivi une procédure régulière, le Secrétaire général avait renoncé aux services de la requérante, il est fort douteux qu'on aurait pu lui reprocher un abus du très large pouvoir d'appréciation dont il jouit en cette matière

(voir ci-dessus, au considérant 4). Il lui appartenait au premier chef de veiller aux intérêts de l'organisation; constatant une mauvaise entente et collaboration entre la stagiaire et d'autres fonctionnaires, il pouvait considérer comme étant dans l'intérêt de l'organisation de renoncer aux services de la stagiaire, même si celle-ci ne portait pas la responsabilité unique ou prépondérante de ces difficultés.

9. Dans ces conditions, l'organisation doit être condamnée à verser à l'intéressée une indemnité égale à une année de traitement sur la base de la rémunération effectivement perçue par elle pour le dernier mois de sa présence à l'organisation. Cette indemnité réparera à la fois le préjudice matériel et le préjudice moral invoqués par la requérante. Elle portera des intérêts au taux de 8 pour cent l'an à compter du 28 novembre 1995, date à laquelle la requérante a déposé auprès du Comité de recours un mémoire à l'appui de sa réclamation.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le Conseil versera à la requérante une indemnité calculée conformément au considérant 9. Cette indemnité portera des intérêts à 8 pour cent l'an à compter du 28 novembre 1995.
3. Il versera 100 000 francs belges à la requérante à titre de dépens.
4. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot
Julio Barberis
Jean-François Egli

A.B. Gardner