

SOIXANTE-DIX-SEPTIEME SESSION

Affaire MANGEOT (No 3)

Jugement No 1375

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. Bernard Mangeot le 30 juin 1993, la réponse du CERN en date du 17 septembre, la réplique du requérant du 2 novembre 1993 et la duplique de l'Organisation du 17 janvier 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, la section 2 du chapitre II et l'article R VI 1.11 du Statut et Règlement du personnel du CERN, et les circulaires administratives 10 et 26;

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 carrière du requérant au CERN est retracée, sous A, dans les jugements 1184, sur sa première requête, et 1290, sur sa deuxième. Il a été fait droit à sa première requête, par laquelle il contestait le refus par l'Organisation tant de lui accorder un contrat de durée indéterminée que de renouveler son engagement de durée déterminée. Une prolongation de sept mois, jusqu'au 28 février 1993, lui fut donc accordée. Le Directeur général ayant refusé, à l'échéance de ladite prolongation, que le contrat du requérant fût renouvelé, ce dernier introduisit sa deuxième requête, que le Tribunal rejeta en partie. Au moment des faits du présent litige, il était affecté à la filière de carrière V, au grade 7, échelon 3.

Au CERN, l'octroi de l'avancement annuel d'échelon est régi par le chapitre II, section 2, du Statut et Règlement du personnel et par la circulaire administrative 26 intitulée "Entretien annuel, avancement et changement de filière de carrière". Il repose sur une évaluation écrite du travail du fonctionnaire et sur un entretien annuel entre celui-ci et son supérieur direct, devant normalement avoir lieu avant le 31 mars. Les résultats de cette procédure, qui fait intervenir à la fois la division du fonctionnaire et celle du personnel, sont inscrits dans un formulaire dénommé, "Entretien annuel et avancement", sur la base duquel le Directeur général prend une décision définitive.

Au cours des mois de mars et avril 1992, le requérant, cumulant divers congés, fut peu présent au sein de l'Organisation. Par note du 4 mai 1992, son chef de groupe évalua ses prestations comme étant insuffisantes et recommanda de ne pas lui accorder l'avancement annuel d'échelon auquel il aurait pu prétendre. Dans le formulaire "Entretien annuel et avancement", établi le 15 mai, les supérieurs du requérant indiquèrent qu'en raison de ses nombreuses absences l'entretien annuel n'avait pu avoir lieu, et estimèrent, en accord avec le chef de la Division du personnel, que l'avancement d'échelon devait lui être refusé.

Par lettre en date du 29 juin 1992, le directeur de l'administration notifia ce refus au requérant. Le 27 août 1992, celui-ci saisit le Directeur général d'un recours interne contre cette décision.

Par lettre du 26 février 1993, le requérant demanda à son supérieur direct de lui communiquer copie d'un mémorandum qu'il avait rédigé le 31 mai 1991 reflétant une évaluation favorable de ses services. Par lettre en date du 5 mars 1993, ce dernier lui en refusa la communication, considérant que ce document était confidentiel. Par lettre du 17 mars au Directeur général, le requérant réitéra sa demande et sollicita la saisine de la Commission paritaire consultative des recours.

Dans son rapport en date du 8 mars 1993, cette commission recommanda au Directeur général le maintien de la décision du 29 juin 1992, mais, dans un autre avis en date du 1er juillet 1993, s'exprima en faveur de l'introduction du mémorandum du 31 mai 1991 dans le dossier personnel du requérant.

Par lettre en date du 2 avril 1993, qui constitue la décision entreprise, le directeur de l'administration notifia au requérant la décision du Directeur général de ne pas lui accorder l'avancement annuel d'échelon. Par lettre du 6 août 1993, il lui adressa copie du mémorandum du 31 mai 1991 en l'informant que ce document serait versé à son

dossier personnel.

B. Le requérant conteste en premier lieu la licéité de la décision du 2 avril 1993.

Aux termes de l'article R VI 1.11 du Règlement du personnel, le Directeur général est la seule autorité investie du pouvoir de décision et de notification. Par ailleurs, dans un mémorandum en date du 17 février 1992 fixant les conditions de délégation de sa signature, le Directeur général exclut celle-ci en cas d'appel contre une décision prise par le directeur de l'administration. Or c'est contre une décision de cette nature qu'était dirigé le recours interne du requérant. La lettre du 2 avril, qui ne porte pas la signature du Directeur général, mais simplement celle du directeur de l'administration, émane donc d'une autorité incompétente.

Selon le requérant, la décision litigieuse repose également sur une erreur de droit. En effet, dans son rapport du 8 mars 1993, la commission paritaire avait notamment relevé que la division à laquelle il était affecté aurait pu, malgré ses absences en mars 1992, "planifier ledit entretien". Elle ajoutait que la décision du 29 juin "repos[ait] sur une pièce justificative qui n'était pas jointe au formulaire d'entretien et dont le plaignant ne sembl[ait] pas avoir eu connaissance" et invitait l'administration "à faire preuve de plus de rigueur dans l'application des textes". En ne tenant pas compte de ces remarques, le Directeur général a omis de prendre en considération des faits essentiels.

Le requérant prétend enfin que les reproches qui lui sont adressés ne sont en aucune façon justifiés. Il estime que la commission n'a pas mené d'enquête impartiale et que ses droits s'en sont trouvés gravement lésés.

Le requérant met en cause en second lieu la régularité de la décision du 29 juin 1992, que celle du 2 avril 1993 a confirmée.

S'appuyant sur le rapport de la commission en date du 8 mars 1993, il fait valoir que l'administration, en le privant du bénéfice de l'entretien annuel prévu par la circulaire 26, ne s'est pas conformée à la procédure applicable. Ses absences ne sauraient justifier le refus de lui accorder l'avancement d'échelon.

Le principe général du contradictoire n'a pas non plus été respecté. Bien que l'annexe I, point 1.2 de la circulaire 26 prévoit que "le travail des membres du personnel non disponibles durant la période des entretiens d'appréciation est évalué en leur absence", les supérieurs du requérant ont omis de remplir le point 2a du formulaire "Entretien annuel et évaluation", ce qui l'a privé de son droit de réponse.

De plus, la procédure suivie souffre de plusieurs défauts : notamment, elle ne repose sur aucun texte connu du requérant.

Enfin, la décision du 29 juin 1992 n'est pas motivée.

En troisième lieu, le requérant soutient que les deux décisions litigieuses ne tiennent pas compte d'éléments essentiels. Ainsi, le 8 janvier 1991, soit pendant la période concernant l'octroi de l'échelon, son contrat a été renouvelé pour une année sur la base d'une appréciation positive de ses services par son chef direct, en date du 20 décembre 1990. Par ailleurs, la circulaire administrative 10, relative au "Dossier personnel administratif", prévoit que les appréciations des supérieurs font partie d'un tel dossier. En refusant de lui communiquer en temps voulu le mémorandum du 31 mai 1991, l'administration a commis une faute grave. Le requérant signale également que son chef direct a, le 30 août 1991, rédigé une nouvelle appréciation "élogieuse" de ses services.

Le requérant demande l'annulation des décisions des 2 avril 1993 et 29 juin 1992; l'attribution d'un avancement annuel d'échelon avec effet rétroactif au 1er juillet 1992; la communication de l'appréciation de ses services du 31 mai 1991; une réparation équitable du préjudice matériel et moral qu'il a subi; le versement d'intérêts sur les sommes qui lui sont dues ainsi que des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse affirme que la décision du 2 avril 1993 émane bien du Directeur général, le directeur de l'administration s'étant borné à la communiquer au requérant.

Cette décision n'est entachée d'aucune erreur de droit. La division du requérant, seule compétente pour déterminer la date d'un entretien avec lui, a estimé à juste titre qu'il ne pouvait, dans les délais impartis, être reçu par son supérieur direct. Il n'est pas fondé à revendiquer un droit d'accès à toutes les pièces afférentes à la procédure : si les fonctionnaires disposent, au cours de la phase d'évaluation de leur travail, d'un droit d'être entendus, la décision finale d'attribution de l'échelon relève, quant à elle, du pouvoir d'appréciation des supérieurs hiérarchiques.

Aucune erreur de fait n'a été commise au cours de l'évaluation des services du requérant : conformément aux dispositions applicables, celle-ci a été établie par son chef de groupe, après examen de son dossier et à la suite d'une consultation menée au sein de sa division.

L'argumentation du requérant quant à l'irrégularité de la décision du 29 juin 1992 n'est pas mieux fondée.

Cette décision est bel et bien motivée : les raisons qui la fondent sont exposées dans la partie 3 du formulaire "Entretien annuel et avancement". Elles s'appuient sur les appréciations négatives de l'ensemble de la division, qui contredisent l'opinion émise le 30 août 1991 par le supérieur direct du requérant.

Quant à l'appréciation en date du 20 décembre 1990, elle ne peut être invoquée en l'espèce, puisque la période considérée pour l'attribution de l'échelon ne court qu'à partir de juillet 1991.

L'Organisation constate enfin que la demande tendant à la divulgation de l'appréciation établie le 31 mai 1991 par son supérieur direct est irrecevable en raison de l'absence d'une décision définitive en la matière. En tout état de cause, et bien que cette pièce ne couvre pas la période pertinente, l'Organisation lui a fourni le texte en question.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient l'ensemble de son argumentation. Il fait valoir que le défaut d'entretien annuel - dont il ne peut être tenu pour responsable -, en l'empêchant de présenter ses arguments, lui a causé un grave préjudice.

Il réitère que l'auteur de la décision du 29 juin 1992 est incompetent : la défenderesse ne peut justifier d'aucune exception permettant de déroger aux dispositions du mémorandum du Directeur général en date du 17 février 1992.

Il réaffirme que des faits essentiels ont été omis. Il n'a eu l'occasion ni de prendre connaissance d'une quelconque évaluation négative de son travail, ni d'exposer ses commentaires dans le formulaire "Entretien annuel et avancement" avant que le processus de décision ne soit enclenché. Il soutient également que la note du 4 mai 1992 aurait dû être jointe à la décision du 29 juin 1992.

Citant le point 22 de la circulaire 26, qui stipule que "le premier exercice d'entretien annuel se terminera au plus tard le 31 mars 1992 et portera sur la période commençant le 1er janvier 1991", il prétend que l'Organisation aurait dû tenir compte des mémorandums rédigés par son supérieur direct en mai et juillet 1991.

Il reconnaît avoir reçu, le 6 septembre 1993, l'appréciation de ses services en date du 31 mai 1991. Cependant, ce document n'étant pas signé, il conserve un doute sur son contenu et demande au Tribunal d'ordonner la production d'un texte dûment signé.

E. Dans sa duplique, l'Organisation rappelle que le requérant n'a été présent que six jours en mars 1992 et que, de ce fait, l'entretien annuel s'est révélé impossible.

Elle soutient que le requérant avait connaissance de l'appréciation défavorable de son travail et nie avoir violé le principe du contradictoire.

Quant aux autres arguments du requérant - et notamment celui ayant trait à la production du mémorandum en date du 31 mai 1991 -, ils sont vides de substance.

CONSIDERE :

1. Le requérant était au service du CERN depuis 1985 sous contrat de durée déterminée plusieurs fois renouvelé, lorsque le chef de la Division du personnel l'a informé le 9 juillet 1991 du refus de l'Organisation de lui accorder un contrat de durée indéterminée, comme de renouveler son contrat à la date de son échéance, le 31 juillet 1992. Cette décision, déférée par lui au Tribunal dans le cadre de sa première requête, a été annulée par le jugement 1184 du 15 juillet 1992 pour incompetence de son auteur et l'affaire a été renvoyée devant l'Organisation. Le 31 juillet 1992, le Directeur général a prolongé le contrat du requérant de sept mois, jusqu'au 28 février 1993.

2. Le 27 août 1992, l'Organisation a rejeté sa demande de prolongation du contrat au-delà de cette dernière date. Son recours formé contre cette décision s'étant heurté à un refus, il s'est pourvu à nouveau devant le Tribunal. Mais cette deuxième requête a été rejetée, pour l'essentiel, par le jugement 1290 du 14 juillet 1993.

3. Le litige actuel est né de la décision notifiée entre-temps, le 29 juin 1992, par le directeur de l'administration de ne pas accorder au requérant l'avancement annuel d'échelon pour la période 1991-92, au motif que ses prestations auraient été insatisfaisantes. Par lettre du 27 août 1992, il a formé un recours contre cette décision auprès du Directeur général. La Commission paritaire consultative des recours, dans son avis du 8 mars 1993, a adressé ses recommandations au Directeur général. Par lettre du 2 avril 1993, le directeur de l'administration a informé le requérant que le Directeur général avait décidé, conformément à ces recommandations, de rejeter son recours. C'est contre cette décision qu'est dirigée la présente requête.

Sur la compétence de l'auteur de la décision contestée

4. Le requérant excipe en premier lieu de l'incompétence du signataire de la lettre du 2 avril 1993. Il se fonde essentiellement sur le paragraphe 2.3 de l'annexe au mémorandum du 17 février 1992 traitant de la délégation du pouvoir du Directeur général. En vertu de cette disposition, la délégation de signature est donnée au directeur de l'administration pour toutes actions découlant des recours et médiations, sauf si la décision contestée a été prise par le directeur lui-même, auquel cas c'est le Directeur général qui décide. La décision du 29 juin 1992, portant refus d'avancement annuel d'échelon et qui avait fait l'objet d'un recours interne devant le Directeur général, avait été signée par le directeur de l'administration. Selon la thèse du requérant, la réponse à cette réclamation ne pouvait donc émaner que du Directeur général en personne. Or la lettre du 2 avril 1993 portait la signature du directeur de l'administration.

5. L'absence d'une délégation régulière de signature ne conduit pas nécessairement à l'annulation de la décision querellée. Le Tribunal doit en effet analyser les termes mêmes de celle-ci et, le cas échéant, rechercher dans les pièces du dossier quel en est le véritable auteur.

6. La lettre signée du directeur de l'administration en date du 2 avril 1993 est ainsi libellée :

"La Commission paritaire consultative des recours chargée de l'examen de votre cas a fait parvenir ses recommandations au Directeur général. Je vous prie de bien vouloir en trouver ci-joint copie. Le Directeur général a décidé de les suivre. En son nom, je vous informe que la décision que vous contestez est maintenue."

Il ressort de cet extrait que, comme le soutient l'Organisation, c'est le Directeur général qui est le véritable auteur de la décision litigieuse. C'est lui, en effet, qui était le destinataire des recommandations de la commission et qui a pris la décision de les suivre, le directeur de l'administration s'étant borné à informer le requérant, au nom du Directeur général, du maintien de la décision prise le 29 juin 1992.

7. Il résulte d'ailleurs du dossier que le requérant lui-même ne considérait pas le directeur comme étant le véritable auteur de la décision confirmative, puisqu'il lui écrivait le 6 avril 1993 en ces termes : "J'ai bien reçu votre lettre recommandée du 2 avril 1993 m'informant de la décision du Directeur général de ne pas m'accorder l'échelon annuel". Par la suite, il ne semble pas s'être départi de ce point de vue, car dans sa réplique, il se réfère encore à la simple "notification" du directeur en date du 2 avril 1993, tout en affirmant qu'elle a été signée par une autorité incompétente.

Sur le fond

8. En matière d'octroi d'un échelon, le Directeur général dispose d'un large pouvoir d'appréciation, surtout lorsque sa décision se base sur les appréciations des supérieurs hiérarchiques qui, en raison de leur compétence technique et de leur connaissance directe tant du travail que de la personne du fonctionnaire, sont les plus qualifiés pour le conseiller. Sa décision s'expose cependant au contrôle limité du Tribunal, qui la censurera notamment si elle enfreint une règle de procédure ou omet de prendre en considération des faits essentiels, ou repose sur une erreur de droit. Ce sont précisément les vices qui, selon le requérant, affecteraient la décision attaquée et justifieraient son annulation.

9. Le requérant soutient, en premier lieu, que cette décision a été prise en violation des règles de procédure applicables. Il se plaint essentiellement du défaut d'entretien annuel prévu par la circulaire administrative 26 de novembre 1991.

10. Aux termes du paragraphe 5 de cette circulaire : "une fois par année civile, chaque superviseur est tenu d'avoir un entretien formel avec chaque membre du personnel dont il est responsable". Il y est stipulé, en outre, que "les

entretiens prendront fin le 31 mars au plus tard et seront conduits conformément à la procédure et à l'aide du formulaire présenté en annexe I". Si le deuxième alinéa du paragraphe 1.2 de l'annexe I veut que "l'entretien annuel se déroule entre le membre du personnel et son superviseur direct", le troisième alinéa prévoit que "le travail des membres du personnel non disponibles durant la période des entretiens d'appréciation est évalué en leur absence". Le paragraphe 1.3 précise enfin que les entretiens sont normalement menés pendant la période du 1er janvier au 31 mars, et que chaque division fixe son propre calendrier détaillé. Enfin, aux termes du paragraphe 2.2, un préavis d'une semaine doit être donné au fonctionnaire concerné.

11. Certes, en l'espèce, l'entretien annuel n'a pas eu lieu. Les supérieurs hiérarchiques du requérant expliquent cette situation par le fait que celui-ci a été absent jusqu'au 20 avril. De son côté, la Commission paritaire consultative des recours a constaté qu'il "n'a été présent que 4 jours durant la période au cours de laquelle les entretiens ont été effectués", mais que la division du requérant "disposait des informations établissant l'étroitesse de la fenêtre de temps disponible et avait la possibilité de planifier ledit entretien".

12. Rien ne permet, cependant, de douter de la bonne foi de l'Organisation lorsqu'elle affirme s'être trouvée dans l'impossibilité de tenir l'entretien avec le requérant dans les délais, après le préavis obligatoire d'une semaine. Le grief tenant au défaut d'entretien annuel ne saurait donc être admis.

13. Le requérant fait ensuite observer que ce n'est que le 6 janvier 1993, dans le cadre de la procédure relative à son recours interne, qu'il a eu connaissance des faits qui lui sont reprochés et des motifs avancés pour justifier le refus d'avancement d'échelon. C'est à cette date, en effet, qu'il aurait reçu la note du chef du groupe datée du 4 mai 1992 qui aurait été, selon lui, déterminante du refus de l'échelon annuel.

14. L'Organisation soutient, de son côté, que la note incriminée n'avait pas à lui être communiquée pendant la phase d'évaluation du travail étant donné qu'il s'agissait d'une pièce concernant le processus de décision sur l'attribution de l'échelon.

15. Certes, ce raisonnement de la défenderesse ne convainc pas. Dans ses commentaires figurant à la section 2 du formulaire sur l'évaluation du travail, le chef du groupe faisait état de sa proposition concernant l'échelon pour la période 1991-92, qu'il y avait jointe, et qui aurait donc dû être notifiée au requérant en même temps que le formulaire accompagnant la décision du 29 juin 1992.

16. Toutefois, le requérant eut la possibilité de connaître les faits qui lui étaient reprochés en recourant contre la décision du Directeur général en date du 29 juin 1992. D'ailleurs, il reconnaît avoir reçu la note incriminée, qui sert de fondement à cette décision, pendant la procédure de recours interne. Il ne peut donc se plaindre d'aucune atteinte à ses droits.

17. Le moyen tiré de l'omission de faits essentiels n'apparaît pas plus fondé. Le requérant qualifie de faits essentiels les appréciations élogieuses du chef du groupe en date du 20 décembre 1990, une lettre de soutien émanant de son chef de section et des "superviseurs machine" et datée du 15 juillet 1991, et une note d'appréciation établie le 30 août 1991 par son supérieur hiérarchique direct. Il fait aussi grand cas d'un mémorandum du même supérieur hiérarchique, rédigé le 31 mai 1991, dont il n'a pu obtenir communication qu'à la suite de sa réclamation et d'une recommandation de la Commission paritaire consultative des recours en date du 1er juillet 1993.

18. Toutefois aucune de ces pièces ne constitue un fait essentiel, car elles se situent toutes dans un autre contexte - celui de l'attribution d'un contrat de durée indéterminée ou du renouvellement du contrat de durée déterminée du requérant - et portent sur une période différente. Elles sont donc relatives à la période antérieure au 9 juillet 1991, date à laquelle a été prise la décision de refus d'un contrat de durée indéterminée et de renouvellement du contrat de durée déterminée. Or le présent litige porte sur le refus d'avancement d'échelon découlant de l'évaluation des prestations du requérant afférentes à la période 1991-92.

19. En revanche, les appréciations des supérieurs hiérarchiques du requérant, et particulièrement celles de son chef de groupe en date du 4 mai 1992, concernent le travail effectué depuis juillet 1991. Sans doute contrastaient-elles singulièrement avec les opinions favorables exprimées précédemment, mais le chef exécutif était libre, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de les considérer comme seules déterminantes afin d'apprécier l'aptitude du requérant à l'avancement d'échelon.

20. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la demande en annulation doit être rejetée, et

son rejet entraîne celui des autres conclusions de la requête.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, 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.

William Douglas
Mella Carroll
E. Razafindralambo
A.B. Gardner