

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire CASSEGNEY

Jugement No 1336

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Office international des épizooties (OIE), formée par Mme Yvette Cassegney le 29 mars 1993, la réponse de l'OIE du 25 mai, la réplique de la requérante du 5 juillet et la duplique de l'Office du 2 août 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 40.6, 40.14 et 80.1 du Règlement du personnel de l'OIE;

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 française née en 1952, est entrée au service de l'OIE le 15 février 1990 au bénéfice d'un engagement de durée déterminée de trois ans conformément à l'article 40.6 du Règlement du personnel. Au moment des faits, elle était comptable de troisième catégorie, deuxième classe, sixième échelon, au sein du service administratif et financier.

Selon le système de notation en vigueur à l'Office, le chef du service administratif et financier, supérieur hiérarchique de la requérante, a rédigé, le 21 décembre 1990, une note concernant les services de celle-ci, dans laquelle il indiquait que "malgré la difficulté de reprendre en cours d'année des comptabilités très spécifiques, Mme Cassegney a[vait] assuré la tenue des comptes de l'OIE avec satisfaction". Depuis cette date, les services de la requérante n'ont plus fait l'objet d'évaluation écrite.

A la fin de l'année 1992 et au début de 1993, des erreurs relevées dans le travail de la requérante lui ont été signalées sous forme d'observations et de corrections portées par des collègues sur les documents comportant lesdites erreurs.

Par lettre du 3 février 1993, le Directeur général de l'OIE a proposé à la requérante de prolonger son engagement d'un an - soit du 15 février 1993 au 14 février 1994 -, et l'a priée de lui retourner copie de cette lettre revêtue de son accord avant le 8 février. Le 5 février, elle a eu un entretien avec le Directeur général et, le 10 février, elle a quitté son poste de travail sans avoir retourné au Directeur général la copie de la lettre du 3 février 1993 revêtue de son accord. Le 11 février, elle s'est vue prescrire un arrêt de travail pour maladie jusqu'au 17 qui, combiné avec un congé d'une semaine antérieurement accordé, devait porter son absence jusqu'au 22 février. La lettre du 3 février 1993 constitue la première décision attaquée.

Le 12 février, la requérante a adressé au Directeur général une lettre par laquelle elle lui faisait part : 1) de son acceptation du principe du renouvellement de son contrat; 2) de son étonnement quant à la proposition d'un renouvellement pour un an et non pour trois ans au moins; 3) du fait que, durant les trois années de sa présence à l'OIE, il ne lui avait jamais été reproché la moindre faute grave justifiant une réduction de la durée de son contrat. En conclusion, elle réclamait le versement d'une indemnité au moins égale à un an de salaire en réparation du préjudice que lui causait la perte de son emploi.

Le 15 février, les services administratifs de l'OIE ont adressé à la requérante un bulletin de paie et un chèque en règlement des sommes qui lui étaient dues.

Dans une lettre au Directeur général portant la date du 18 février et parvenue à l'Office le 24, la requérante rappelait les termes de sa lettre du 12 février et indiquait qu'elle se présenterait à son travail le 22 février. Elle demandait également des explications au sujet du courrier du 15 février lui communiquant la liquidation de ses droits.

Les 22 et 23 février 1993, la requérante s'est présentée à l'OIE, mais elle n'a, toutefois, pas pu regagner son poste de travail. Par lettre datée du 22, le Directeur général l'a informée que son engagement avait pris fin le 14 février, au motif qu'elle n'avait pas accepté avant l'échéance du 8 février la proposition qui lui avait été faite le 3 février. Il a confirmé cette position dans une autre lettre en date du 23 février. La lettre du 22 février constitue la seconde décision attaquée.

En réaction à cette décision, la requérante s'est adressée au président de la Commission administrative chargée de l'examen et de la vérification des comptes et de la gestion de l'OIE, dont la réunion annuelle s'est tenue à Paris du 22 au 26 février 1993. Suite à l'intervention du président auprès du Directeur général, ce dernier a proposé à celle-ci le renouvellement de son contrat pour trois mois en contrepartie de la signature d'un document attestant son refus de l'offre initiale d'une prolongation de son contrat pour un an. La requérante a rejeté cette nouvelle proposition.

B. La requérante invoque trois moyens à l'appui de sa requête.

En premier lieu, elle reproche à l'administration l'absence d'un préavis raisonnable à la décision du 3 février 1993. En effet, il est impossible de rechercher un emploi stable dans un délai de onze jours - soit la période comprise entre le 3 et le 14 février, date de l'échéance de son contrat initial; le préavis est d'autant plus important qu'elle n'a droit à aucune indemnité de chômage. Même si l'article 40.6 b) du Règlement du personnel n'impose à l'administration de l'OIE aucun préavis quant à la décision à prendre sur le renouvellement d'un contrat de durée déterminée, tous les contrats récents accordés par l'Office prévoient un préavis de six mois.

En deuxième lieu, la décision du 3 février 1993 est injustifiée et arbitraire et résulte d'un détournement de pouvoir. Le renouvellement du contrat de la requérante pour un an seulement est contraire à l'usage en vigueur à l'Office qui consiste à renouveler les contrats de durée déterminée pour une période identique à celle du contrat initial. De plus, il ressort de l'article 40.6 a) du Règlement du personnel - lequel dispose qu'un "engagement de durée déterminée est un engagement pour une période continue qui ne peut être inférieure à un an et qui est généralement de trois ans" - qu'une durée de trois ans constitue le "droit commun" pour ce type de contrats. Le non-respect de ces règles et usages est discriminatoire. L'absence de motivation de la décision du 3 février 1993 est une preuve supplémentaire de son caractère arbitraire. La requérante fait valoir qu'aucune critique ni sanction ne lui a été adressée durant les trois années de son service.

En troisième lieu, elle allègue la rupture abusive du contrat d'un an qui lui a été proposé le 3 février 1993 et qu'elle a accepté notamment par sa lettre du 12 février. La raison de cette rupture réside dans la volonté de l'administration de l'empêcher d'exposer le différend né de la prolongation de son engagement pour un an seulement devant la Commission administrative. Le contenu de ses courriers des 12 et 18 février a été délibérément dénaturé en vue de lui opposer une présomption de refus et de mettre fin à son engagement.

La lettre du 22 février 1993 démontre le caractère spécieux de la procédure à laquelle l'administration a recouru pour rompre le nouveau contrat d'un an. Le Directeur général a motivé sa décision par le fait que la requérante n'avait pas répondu dans les délais, soit avant le 8 février 1993, à la proposition du 3 février. Or quatre jours francs seulement séparent ces deux dates. Un tel délai n'est prévu ni par les dispositions des Statut et Règlement du personnel, ni par son contrat. Surtout, il ne ressort pas de la lettre du 3 février que ce délai avait un caractère impératif.

La requérante souligne que, du fait des agissements fautifs de l'OIE, elle s'est retrouvée, du jour au lendemain, sans emploi.

Elle demande au Tribunal d'ordonner à l'OIE de lui verser l'équivalent d'un an de salaire à titre de dommages-intérêts, soit 218 140,20 francs français, ainsi que 35 000 francs à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste les faits tels que présentés dans la requête et insiste sur la dégradation progressive des services rendus par la requérante. Elle fait observer par ailleurs que l'absence d'une assurance chômage couvrant la requérante relève de la seule responsabilité de l'intéressée.

En droit, elle conteste les arguments avancés par la requérante comme dénués de tout fondement.

Elle s'appuie, en premier lieu, sur l'article 40.6 b) du Règlement du personnel pour rejeter l'existence d'une obligation de préavis concernant la prolongation d'un engagement de durée déterminée. Selon elle, il n'existe pas

non plus de principe général de droit susceptible de fonder une telle obligation. En outre, la lettre du 3 février 1993 ne notifiât pas à la requérante un non-renouvellement de son engagement mais une prolongation de celui-ci pour une année.

La défenderesse insiste, en second lieu, sur le fait qu'un usage relatif à la durée de la prolongation des contrats de durée déterminée - à supposer même qu'il existe - ne saurait conférer aucun droit à la requérante. En effet, la durée d'un contrat étant déterminée par l'intérêt du service, ses imprécisions dans la tenue de la comptabilité de l'Office, les craintes que ces défaillances pourraient se reproduire à l'avenir, ainsi que la volonté de lui donner une ultime chance justifient pleinement que l'Office n'ait pas voulu s'engager pour une période de trois ans.

En troisième lieu, l'OIE s'attache à démontrer l'inexistence du contrat d'un an dont la requérante allègue la "rupture abusive". Celle-ci n'a pas accepté la proposition en date du 3 février 1993 dans le délai fixé. De plus, par son comportement, elle a manifesté sa volonté de ne pas continuer à servir l'OIE. Lors de l'entretien qu'elle a eu avec le Directeur général le 5 février, elle n'a pas accepté formellement et sans réserve la proposition de renouvellement de son contrat. Le 10 février, elle a annoncé qu'elle quittait définitivement son emploi. Ce même jour, elle a demandé et reçu un arrêté des heures supplémentaires accomplies, remis les clés du coffre dont elle avait la charge et emporté tous ses effets personnels. Sa demande d'indemnisation est une preuve supplémentaire de son refus d'accepter la proposition du 3 février 1993. Enfin, dans son courrier daté du 18 février et posté le 23, elle a continué à n'accepter que le "principe du renouvellement" de son contrat; ce n'est que par sa lettre du 22 février qu'elle a fait part au Directeur général de son acceptation du "renouvellement de son contrat de travail pour un an".

D. Dans sa réplique, la requérante développe les trois moyens avancés dans sa requête.

Elle maintient qu'elle avait droit à un préavis et s'appuie sur le texte de sa lettre d'engagement, qui fonde une obligation conventionnelle d'un préavis de trois mois en cas de résiliation ou de non-renouvellement du contrat, ou de démission.

Selon la requérante, les faits démontrent que la décision du 3 février 1993 n'a pas été prise "dans l'intérêt du service". Sa notation annuelle pour 1990 était "élogieuse" et, par la suite, aucun autre rapport d'appréciation de ses services ne lui a été transmis. Elle a ainsi été laissée dans l'ignorance de l'idée que se faisaient ses supérieurs de sa manière de servir, et donc privée de la possibilité de formuler des observations en retour. Dès lors, l'absence de notation en 1991 et 1992 ne saurait être retenue contre elle. De plus, le taux d'erreur dans la tenue de la comptabilité de l'Office que celle-ci lui reproche n'est pas supérieur à celui habituellement observé, et certaines erreurs sont imputables à l'administration elle-même. Elle fait valoir qu'elle a bénéficié d'un franchissement d'échelon anticipé, par décision du Directeur général du 1er décembre 1992. Or, en vertu de l'article 40.14 du Règlement du personnel, "le franchissement d'échelon peut être avancé si les services de l'intéressé sont très appréciés".

Enfin, elle réaffirme l'existence du contrat d'un an, qu'elle a accepté. Les allégations de l'OIE relatives à un refus exprimé oralement ou à une présomption de refus sont fausses. Si, le 10 février, elle a remis les clés du coffre, c'est qu'elle savait qu'elle serait absente jusqu'au 22 février et que, de ce fait, il était nécessaire, afin que son absence ne soit pas préjudiciable à son employeur, d'arrêter ses comptes. Elle n'avait pas, le 10 février 1993, "emporté tous ses effets personnels". Son absence entre les 11 et 19 février, période pendant laquelle elle a bénéficié d'un arrêt de travail, suivi d'un congé prévu de longue date, ne saurait être comprise comme une cessation définitive de ses fonctions. Quant à la demande d'indemnisation formulée dans sa lettre du 12 février, elle a trait à la perte, non pas de son emploi, mais de sa sécurité d'emploi, et tend à compenser le préjudice matériel et moral qui s'en est suivi. Cette demande ne contredit donc pas l'acceptation du "renouvellement pour un an" de son contrat.

E. Dans sa duplique, la défenderesse insiste sur l'inexistence du contrat d'un an dont la rupture est alléguée. Une acceptation de principe, assortie d'une demande d'indemnité correspondant au montant du salaire à verser en cas de prolongation pour un an du contrat de la requérante, ne peut signifier autre chose que l'expression d'une volonté de quitter définitivement son emploi.

Elle ne voit pas en vertu de "quel intérêt digne de la protection du droit" un préavis devrait être donné à un agent dont l'engagement est prolongé pour une période déterminée.

S'agissant du caractère prétendument arbitraire de la décision du 3 février 1993, elle affirme que la notation est sans rapport avec la question soulevée par la proposition de prolongation de contrat du 3 février 1993; en outre, la

première notation de la requérante ne saurait être considérée comme très bonne. Quant à l'avancement d'échelon anticipé, c'est une pratique courante à la veille des fêtes de fin d'année.

CONSIDERE :

1. La requérante a été engagée par l'Office international des épizooties (OIE) le 9 janvier 1990, en qualité de comptable en vertu d'un contrat de durée déterminée de trois ans pour la période du 15 février 1990 au 14 février 1993.
2. Le 3 février 1993, elle a reçu du Directeur général une proposition de prolongation d'un an de son contrat jusqu'au 14 février 1994, à laquelle elle était invitée à donner son accord avant le 8 février 1993. Par lettre du 12 février, reçue de la Direction le 16, elle lui a fait connaître qu'elle acceptait le "principe du renouvellement" tout en se déclarant étonnée de ce qu'on ne lui ait proposé qu'un an de renouvellement.
3. Le 15 février, un bulletin de paie et un chèque lui ont été adressés pour "solde de tout compte et fin d'engagement à durée déterminée". Par lettre du 18 février, postée le 23 et reçue par l'Office le 24, la requérante a confirmé les termes de sa lettre du 12 février relatifs à son acceptation du "principe du renouvellement" et a manifesté son intention de rejoindre son poste de travail le 22. Mais, en réponse à la lettre du 12 février, le Directeur général lui a écrit le 22 que, faute par elle d'avoir accepté sa proposition du 3 avant l'échéance du 8, son engagement avait pris fin le 14.
4. Dès réception de cette réponse, la requérante a fait parvenir au Directeur général une lettre télécopiée datée également du 22 février, lui rappelant que, dès le 12, elle lui avait fait part de son acceptation du principe de renouvellement de son contrat et qu'elle considérait donc celui-ci comme ayant été renouvelé pour un an. Le lendemain, 23 février, le Directeur général lui a confirmé sa position exprimée le 22. Le 26, il lui a cependant fait part de son intention, si elle le souhaitait, de lui proposer une collaboration de trois mois, ce qu'elle a refusé. Elle attaque les décisions du 3 et du 22 février 1993 aux fins d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle prétend avoir subi.
5. Une décision prise par le Directeur général en matière de renouvellement ou de prolongation d'un engagement de durée déterminée sans préavis ni indemnité relève du pouvoir d'appréciation. Ce pouvoir est cependant subordonné à la condition qu'il ne soit exercé que dans l'intérêt du service. Le Tribunal examinera cette décision et la censurera si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, tire du dossier des conclusions manifestement erronées, ou se trouve entachée d'abus de pouvoir.
6. La requérante avance trois moyens principaux : l'absence de préavis raisonnable; l'arbitraire de la décision du 3 février 1993; la rupture abusive du contrat d'un an.
7. Elle se plaint, en premier lieu, de ce que l'Office ne lui a communiqué que onze jours avant l'expiration de son contrat que ce dernier serait prolongé, pour une durée d'un an seulement au lieu de trois. Elle soutient qu'elle aurait dû recevoir un préavis raisonnable pour lui permettre de rechercher un autre emploi.
8. Cette argumentation ne peut être retenue. Conformément à l'article 40.6 a) du Règlement du personnel, un engagement de durée déterminée se termine à la date indiquée dans la lettre d'engagement. Selon l'alinéa b) du même article, "il peut être prolongé ou renouvelé à la discrétion du Directeur général; toutefois, il ne donne à son titulaire aucun droit à une prolongation ou à un renouvellement". Le même alinéa précise que "sauf prolongation ou renouvellement, cet engagement expire à l'échéance fixée sans préavis ni indemnité". Cette dernière disposition se trouve encore renforcée par l'article 80.1, qui se lit comme suit :

"L'engagement d'un membre du personnel titulaire d'un contrat d'engagement ... de durée déterminée se termine normalement, sans préavis ni indemnité, à la date indiquée dans la lettre d'engagement prévue à l'article 40.3 du présent Règlement."
9. La décision du 3 février 1993 a proposé de prolonger d'une année le contrat de durée déterminée dont la requérante était titulaire. Si, comme elle le maintient, l'objet du préavis est d'offrir aux membres du personnel en fin de contrat la possibilité de chercher un nouvel emploi, l'administration n'avait aucune raison de lui en donner un, puisque son contrat devait être prolongé d'une année et qu'elle était ainsi assurée de conserver son emploi à l'échéance de son engagement. Le fait que la prolongation a été soumise à son acceptation est sans influence sur la

volonté de l'Office de prolonger son contrat, l'acceptation étant une condition laissée à la libre appréciation de la requérante. Quant à l'allégation selon laquelle des contrats récents ont prévu des préavis de six mois, elle ne s'appuie sur aucun élément de preuve sérieux.

10. La requérante s'en prend, au titre de son second grief, à la décision de "renouveler" son contrat pour un an seulement, contrairement à l'usage à l'OIE qui consisterait à renouveler les contrats de durée déterminée pour la même durée que les contrats initiaux. D'après elle, le "renouvellement" d'un an serait "hors norme, exceptionnel", et en s'en tenant à cette courte durée l'Office aurait pris à son encontre une mesure arbitraire, non justifiée par l'intérêt du service et entachée d'abus et de détournement de pouvoir.

11. Il convient de souligner d'abord, comme le fait à juste titre la défenderesse, qu'elle n'a pas renouvelé mais bien prolongé l'engagement de la requérante, un tel choix étant expressément prévu à l'article 40.6 b) ci-dessus cité du Règlement. Or, si le renouvellement s'effectue en principe pour la même durée que le contrat précédent, c'est bien parce qu'il tend à reconduire celui-ci dans les mêmes conditions, y compris la durée de validité. Tel n'est pas le cas d'une prolongation, qui est accordée généralement pour une durée inférieure. C'est donc en conformité avec l'article 40.6 b) que le Directeur général a choisi de prolonger le contrat de la requérante pour une durée d'un an.

12. Mme Cassegney reproche en outre à l'Office d'avoir pris une mesure arbitraire. En effet, elle prétend que la décision de prolonger son contrat d'un délai "hors norme" d'un an ne contient aucune explication de la mesure discriminatoire prise à son encontre, et que l'affirmation faite le 22 février 1993 par le Directeur général relative aux "raisons qu'[il lui a] indiquées lors de [leur] entretien du 5 février dernier" ne correspond pas à la réalité. Elle fait valoir, comme elle l'a écrit le 12 février 1993, qu'elle a toujours "rempli [sa] fonction avec sérieux, compétence et discrétion", que "[sa] notation à l'issue de la première année ... a été excellente" et que si, à la fin de la deuxième année, il n'y a eu aucune notation, il ne lui "a jamais été adressé de reproche grave justifiant la réduction de [la durée de son] contrat".

13. Pour sa part, l'Office soutient que le Directeur général a confirmé à la requérante au cours de l'entretien du 5 février les motifs de la prolongation et l'a informée que, pendant cette prolongation, des remarques écrites lui seraient adressées pour les erreurs qu'elle pourrait commettre. L'Office conteste que la requérante n'ait rien à se reprocher. En effet, si jusqu'au 21 décembre 1990 son travail a donné satisfaction, par la suite sa manière de servir s'est sensiblement dégradée, au point que son supérieur hiérarchique a renoncé à lui faire des remarques écrites au titre de 1991 parce que la requérante avait été souvent malade et avait subi un deuil très douloureux. L'Office relève dans son travail un certain nombre de carences qui ont conduit son chef hiérarchique à la convoquer en janvier 1993 pour lui expliquer que son travail était insuffisant en période de clôture des comptes et que ses erreurs étaient nombreuses. C'est dans ces circonstances et dans l'intérêt du service qu'une prolongation réduite à un an lui a été proposée.

14. En présence de ces éléments contradictoires, le Tribunal examinera l'ensemble des circonstances de l'affaire pour déterminer si la décision attaquée est entachée des vices ci-dessus invoqués. Or, il ressort du dossier que si les services de la requérante ont fait l'objet d'une appréciation favorable au cours de sa première année de travail, son comportement professionnel a par la suite donné lieu aux critiques mentionnées ci-dessus. Dans ces conditions, le Directeur général a pu, en exerçant son pouvoir d'appréciation concernant la manière de servir de l'intéressée et dans l'intérêt du service, retenir certains éléments de nature à justifier la prolongation du contrat pour une durée limitée à un an, cette prolongation ayant pour but, d'après l'Office, de permettre à la requérante d'améliorer ses services, ou, à défaut, de retrouver un emploi ailleurs. Une telle décision ne revêt aucun caractère arbitraire.

15. La requérante se prévaut enfin de la rupture abusive d'un contrat d'un an dont elle aurait été titulaire. Selon sa thèse, elle aurait accepté la prolongation d'engagement qui lui a été proposée par la décision attaquée du 3 février 1993, en faisant connaître verbalement dès le 5 février son acceptation du "principe du renouvellement", et en confirmant cette acceptation par lettre du 12 février. Elle en déduit l'existence d'un contrat valable d'un an.

16. Le Tribunal note, tout d'abord, que la requérante s'est bornée à accepter le "principe du renouvellement". Or cette formule, accompagnée d'une protestation à l'encontre de la réduction de la durée du contrat à un an, ne permet pas de conclure que la requérante avait accepté sans réserve la proposition du Directeur général.

17. Quoi qu'il en soit, l'Office donne une version différente des faits. D'après lui, le 5 février 1993, devant le Directeur général, elle n'aurait pas accepté une proposition consistant à la faire travailler "sous surveillance". Le 10 février, elle aurait encore affirmé ne pouvoir accepter une prolongation du contrat limitée à un an.

18. Le Tribunal se reporte aux termes de la lettre du 3 février dans laquelle le Directeur général écrivait : "Je vous saurais gré de bien vouloir me retourner copie de la présente revêtue de votre accord avant le 8 février". Or, il résulte du dossier que, au lieu de renvoyer la copie de la lettre revêtue de sa signature dans le délai indiqué, la requérante a attendu jusqu'au 12 février avant d'écrire au Directeur général une lettre que celui-ci n'aurait reçue que le 16 et où elle déclare accepter seulement "le principe du renouvellement" de son contrat sans autre précision, notamment de durée. L'Office était donc en droit de conclure que l'intéressée n'avait pas accepté son offre de prolongation du 3 février.

19. La requérante s'étonne de ce que le Directeur général ne lui ait fait connaître le retrait de sa proposition que le 22 février, en réponse à sa lettre du 12 février. L'Office rétorque que, dès le 15 février, ses services administratifs lui ont fait parvenir un bulletin de paie avec la mention "pour solde de tout compte et fin de contrat de durée déterminée"; si la requérante a reconfirmé sa lettre du 12 février par celle du 18, cette dernière n'est parvenue au Directeur général que le 24. La requérante s'étant présentée le 22 à son poste de travail, l'Office a été amené à lui préciser sa position dans sa lettre également du 22 février, en réponse à la lettre du 12 (celle du 18 février ne lui étant pas encore parvenue).

20. Le Tribunal considère donc que, aucune acceptation dans le délai imparti n'ayant été faite, l'offre de la prolongation est devenue caduque et aucun contrat n'a pu en résulter. D'où il suit que le moyen tiré d'une rupture abusive d'un tel contrat manque manifestement en fait et ne peut que subir le même sort que les autres.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

José Maria Ruda
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner