

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Jugement No 1817

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M^{lle} F. J. le 18 septembre 1997, la réponse d'Eurocontrol datée du 23 janvier 1998, la réplique de la requérante du 18 avril et la duplique de l'Organisation en date du 23 juillet 1998;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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, née en 1956 et de nationalité belge, est journaliste spécialisée dans les affaires aéronautiques européennes. Elle est entrée au service de l'Agence le 1^{er} avril 1996, aux termes d'un contrat d'une durée de cinq ans, en qualité d'assistante administrative de grade B4. Sa lettre d'engagement précisait qu'elle devait effectuer une période de stage de neuf mois. Elle occupait un poste de rédacteur à la section des relations extérieures et de la communication de la direction du Secrétariat général d'Eurocontrol à Bruxelles.

Le 17 juillet 1996 eut lieu une réunion entre la requérante et ses supérieurs hiérarchiques en vue de la rédaction d'un rapport intermédiaire de stage. Le lendemain, la direction des ressources humaines fit parvenir à la requérante le rapport accompagné d'un procès-verbal de la réunion de la veille. Le rapport comportait l'appréciation «insatisfaisant» pour cinq des six critères d'évaluation utilisés. Selon le procès-verbal, les supérieurs de la requérante lui avaient fait savoir lors de la réunion du 17 juillet que la poursuite de son stage s'avérerait probablement inutile compte tenu d'insuffisances qui lui avaient été signalées en matière rédactionnelle.

Le 23 juillet, la requérante fournit des commentaires relatifs à son rapport et à la réunion du 17 juillet, s'efforçant de réfuter les critiques émises à l'égard de son travail et réclamant la convocation du Comité des rapports visé à l'article 9 du Statut administratif du personnel. Par un mémorandum du 26 juillet, le directeur par intérim des ressources humaines lui annonça que le directeur du Secrétariat général avait émis un avis favorable à son licenciement et que son cas avait donc été soumis au Comité des rapports.

Dans un rapport du 21 août adressé au Directeur général, ce Comité estima qu'il n'était pas dans l'intérêt de l'Agence de retenir la requérante à son service et recommanda qu'il soit mis fin à son stage avec effet au 1^{er} septembre 1996. Le 23 août, le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, décida de mettre un terme à l'engagement de la requérante conformément à l'article 36 du Statut administratif du personnel, à l'expiration d'un délai de préavis d'un mois, soit à compter du 1^{er} octobre 1996. Il la somma de quitter immédiatement les locaux de l'Agence.

Le 22 novembre 1996, la requérante forma à l'encontre de la décision du 23 août une réclamation au sens de l'article 92(2) du Statut du personnel par laquelle elle demandait sa réintégration au sein de l'Agence ainsi que le versement de dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel et moral subi. Par une lettre datée du 28 mai 1997 et expédiée le lendemain, la secrétaire de la Commission paritaire des litiges l'informa que celle-ci souhaitait l'entendre le 4 juin. Dans une lettre adressée à la Commission le 3 juin, le conseil de la requérante fit observer qu'un tel délai de convocation ne lui permettait pas d'assurer la défense de sa cliente. La Commission paritaire des litiges siégea le 4 juin en l'absence de la requérante. Par lettre du 10 juin, le directeur des ressources humaines informa son conseil que l'Agence avait tenté de la contacter par téléphone le 21 mai et que, en tout état de cause, la Commission n'entendait que les fonctionnaires eux-mêmes.

Dans son avis du 16 juin, la Commission recommanda le rejet de la réclamation. Par une lettre du 20 juin 1997, le directeur des ressources humaines fit savoir à la requérante que le Directeur général acceptait les conclusions de la Commission. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient tout d'abord que la décision incriminée est entachée de graves irrégularités. La décision du 23 août 1996 n'indique ni le fondement juridique ni les faits qui justifient le recours à l'article 36 du Statut administratif du personnel, disposition qui prévoit le licenciement d'un fonctionnaire stagiaire pour insuffisance professionnelle. Elle reproche à l'avis de la Commission paritaire des litiges une motivation trop générale et abstraite, preuve selon elle du caractère artificiel du motif d'incompétence rédactionnelle invoqué par l'Agence. Puisque la décision du 20 juin 1997 est entièrement fondée sur l'avis de la Commission, le défaut de motivation de celui-ci entraîne l'irrégularité de ladite décision. La requérante fait observer qu'elle n'a reçu comme avertissement de l'insuffisance de son travail que le rapport intermédiaire de stage, incomplet et d'ailleurs communiqué seulement le 18 juillet 1996, soit quelques jours avant que son licenciement n'ait été décidé. Elle fait également valoir qu'elle n'a disposé que de trois jours ouvrables pour remettre ses observations écrites sur ce rapport, ce qui était insuffisant eu égard à l'imprécision des critiques formulées. De même, le délai d'à peine un mois entre la date à laquelle lui a été notifiée la proposition de licenciement -- le 26 juillet 1996 -- et celle de son audition par le Comité des rapports -- le 20 août -- ne lui a pas permis de compléter sa défense, d'autant moins qu'elle était en vacances pendant cette période. Elle reproche à l'Organisation de lui avoir interdit de se faire représenter par son conseil devant la Commission paritaire des litiges et critique le fonctionnement des organes consultatifs de l'Agence.

La requérante estime que son stage ne s'est pas déroulé dans des conditions lui permettant de faire ses preuves. Elle n'a pas bénéficié d'encadrement pendant son stage et à aucun moment elle n'a disposé d'une description de fonctions rendant possible une évaluation précise et objective de son travail.

Elle invoque ensuite l'erreur manifeste d'appréciation en s'efforçant de réfuter les critiques portées à l'encontre de son travail et de sa conduite.

Evoquant une «lutte d'influence» entre des membres du service pour attribuer à quelqu'un d'autre les fonctions qui lui avaient été confiées, elle affirme que la décision litigieuse résulte d'un détournement de pouvoir.

La requérante demande l'annulation de la décision du 20 juin 1997 rejetant sa réclamation et de celles du 23 août 1996 mettant fin à son engagement et lui interdisant de rester en fonction pendant la période de préavis. Elle réclame, au titre du préjudice matériel, le versement des sommes suivantes : 7 593 480 francs belges équivalant à la rémunération qui aurait dû lui être versée pendant les cinq années de son contrat; la même somme au titre d'un renouvellement de cinq ans de ce contrat; 2 millions de francs pour l'interruption de ses études; 12 millions de francs pour «rupture de contrat avec la Commission européenne»; 30 millions à titre de réparation du tort causé à sa carrière et un million de francs à titre de dépens. Elle demande également réparation pour son «expulsion immédiate» des locaux de l'Agence, cause d'un préjudice moral qu'elle évalue à 10 millions de francs, ainsi que 20 millions supplémentaires pour l'atteinte portée à sa santé.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que les décisions du 23 août 1996 et du 20 juin 1997 satisfont aux exigences de motivation puisque la première renvoie à l'avis du Comité des rapports et la seconde à celui de la Commission paritaire des litiges, tous deux dûment motivés. En outre, les griefs formulés à l'encontre du travail de la requérante lui ont été communiqués oralement lors de la réunion du 17 juillet 1996. Elle savait donc -- et ses commentaires du 23 juillet le confirment -- que le reproche principal de ses supérieurs concernait ses capacités rédactionnelles. Outre le rapport intermédiaire de stage du 18 juillet 1996, plusieurs courriers électroniques adressés à la requérante par ses supérieurs critiquent son attitude et son travail. Par ailleurs, la défenderesse affirme que la requérante a bénéficié de tout le temps requis pour préparer sa défense. Si la Commission paritaire des litiges a souhaité entendre la requérante et non son conseil, c'est parce que l'avis qu'elle devait rendre dépendait d'éléments de fait et non d'un point de droit.

La défenderesse estime que ce n'est pas une description détaillée des fonctions de la requérante qui aurait permis à celle-ci de remédier à ses lacunes. Aucune des tâches qui lui ont été assignées n'excédait ses compétences de journaliste spécialisée.

Quant à l'erreur d'appréciation alléguée, l'Organisation fait valoir que les supérieurs hiérarchiques de la requérante ont considéré que ses lacunes ne permettaient pas d'envisager la poursuite de son stage. Cet avis a été partagé par le Comité des rapports et la Commission paritaire des litiges. La défenderesse affirme qu'il existait ainsi de nombreux éléments objectifs indiquant que la requérante ne saurait pas s'adapter à ses fonctions. Celle-ci n'a pas prouvé le détournement de pouvoir.

La défenderesse soutient que la requérante n'a droit à aucune réparation du fait de l'interruption de son stage. Elle

qualifie ses prétentions pécuniaires de «hautement fantaisiste[s] et hors de proportion» et demande au Tribunal de lui faire supporter les dépens de l'instance.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses arguments. Elle estime que la Commission paritaire des litiges, qui avait dans un premier temps estimé utile de l'entendre, ne pouvait s'en dispenser en invoquant la demande de report présentée par son conseil. Elle s'attache à réfuter les griefs de l'Agence à son encontre. Elle affirme que le détournement de pouvoir s'est également traduit par le refus de l'Organisation, pendant plusieurs mois, de lui rembourser intégralement des frais médicaux exposés durant son stage. Elle réévalue le montant de ses dépens à deux millions de francs belges.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient son argumentation. Elle fait valoir que la Commission paritaire des litiges s'était estimée suffisamment éclairée par les pièces du dossier. La convocation de la requérante n'impliquait nullement que son audition «était jugée indispensable». Enfin, les développements consacrés par la requérante au détournement de pouvoir dans sa réplique sont étrangers au présent litige.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a une formation de journaliste. Dès 1981, elle a exercé sa profession en qualité de journaliste libre. Elle a obtenu en 1983 une licence en journalisme et communication, et en 1984 une agrégation lui permettant d'enseigner ces disciplines dans les établissements secondaires de la communauté française en Belgique.

A la suite d'une mise au concours par l'Agence Eurocontrol d'un poste de rédacteur de niveau B4/B5, elle a été engagée pour une période de cinq ans, à compter du 1^{er} avril 1996, en qualité d'assistante administrative de grade B4. Les neuf premiers mois étaient une période de stage.

L'article 36 du Statut administratif du personnel se lit comme suit :

«1. Tout fonctionnaire, à l'exception des fonctionnaires des grades A 1 et A 2, est tenu d'effectuer un stage avant de pouvoir être titularisé. Ce stage est d'une durée de 9 mois pour les fonctionnaires de catégorie A, du cadre linguistique et de la catégorie B, et 6 mois pour les autres fonctionnaires. Toutefois, les fonctionnaires appartenant au cadre de gestion des courants de trafic aérien ne peuvent être titularisés qu'à l'expiration d'une période de formation de 9 mois minimum. Si la période de formation est inférieure, elle doit être complétée par un stage d'une durée égale à la différence entre les neuf mois et ladite période. Lorsque la formation est supérieure à 9 mois, la titularisation est différée jusqu'à ce que le fonctionnaire ait achevé sa formation complète.

Lorsque, au cours de son stage, le fonctionnaire est empêché d'exercer ses fonctions, par suite de maladie ou d'accident, pendant une durée d'au moins un mois, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut prolonger le stage pour une durée correspondante.

2. Un mois au plus tard avant l'expiration de la période de stage, le fonctionnaire stagiaire fait l'objet d'un rapport sur ses aptitudes à s'acquitter des attributions que comportent ses fonctions, ainsi que sur son rendement et sa conduite dans le service. Ce rapport est communiqué à l'intéressé, qui peut formuler par écrit ses observations. Le fonctionnaire stagiaire qui n'a pas fait preuve de qualités professionnelles suffisantes pour être titularisé est licencié.

En cas d'inaptitude manifeste du stagiaire, un rapport peut être établi à tout moment du stage. Ce rapport est communiqué à l'intéressé, qui peut formuler par écrit ses observations. Sur la base de ce rapport l'autorité investie du pouvoir de nomination peut décider de licencier le fonctionnaire stagiaire avant l'expiration de la période de stage, moyennant un préavis d'un mois, sans que la durée de service puisse dépasser la durée normale du stage.

Sauf s'il a la possibilité de reprendre sans délai ses fonctions dans son administration d'origine, le fonctionnaire stagiaire licencié bénéficie d'une indemnité correspondante à deux mois de son traitement de base s'il a accompli au moins six mois de service et à un mois de son traitement de base s'il a accompli moins de six mois de service.

Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas au fonctionnaire qui démissionne avant l'expiration de son stage.»

La requérante fut affectée à la section des relations extérieures et de la communication; elle fut placée directement sous les ordres de M^{me} L. K., adjointe du chef de la section. Dans le cadre de ses fonctions, elle fut chargée par ses

supérieurs de différents travaux de rédaction qui devaient servir de notes internes ou de communications à l'extérieur, notamment de publications. Le chef de la section et M^{me} K. étaient anglophones; en outre, M^{me} K. comprenait bien le français. Une grande partie des communications de service entre la requérante et ses supérieurs s'est faite au moyen du courrier électronique. Par la suite, la requérante s'est plainte de n'avoir pas eu suffisamment de contacts personnels avec ses supérieurs, ce qui a été contesté par l'Agence et n'a pas été prouvé; en particulier, il n'a pas été établi que ses supérieurs auraient refusé de répondre à ses questions ou de la recevoir. L'ensemble du courrier électronique entre la requérante et ses supérieurs montre en particulier que M^{me} K. a suivi les travaux de sa subordonnée avec soin et sollicitude; on y relève des instructions ponctuelles sur la manière dont la requérante avait à s'acquitter de sa tâche. Dans un cas, le 8 mai 1996, M^{me} K. lui a adressé un message d'une portée plus générale, ayant le contenu suivant :

«Je suis contente que tu aies réussi à terminer ce travail aujourd'hui, en dépit de tes inquiétudes.

Cependant, je trouve que la présentation de l'ensemble est peu soignée et que le contenu laisse beaucoup à désirer. J'aurais sans doute dû porter certaines insuffisances à ton attention plus tôt, mais j'avais espéré que ces erreurs pouvaient être attribuées au fait que tu venais de rejoindre l'Organisation, et que tu te corrigerais avec le temps. Tu es maintenant avec nous depuis plus d'un mois et ton manque de soin dans le travail ne peut plus être toléré sans réagir.

Pour limiter mes commentaires à ce dossier :

Les photos constituent une bonne sélection mais les légendes sont très mauvaises. Non seulement l'encre noire avec laquelle tu as écrit a taché la surface de plusieurs photos, mais l'information donnée est bien trop succincte. Tu es priée de faire en sorte d'imprimer les étiquettes avec toute l'information nécessaire -- le nom d'EUROCONTROL doit apparaître sur chaque étiquette; tous les sigles doivent être explicités; «siège» et «salle ops» ne suffisent pas : sois plus précise, et comme la demande nous est parvenue en anglais, donne les légendes en anglais.

La liste des Etats membres aurait dû être retapée et pourvue d'un titre adéquat; sa présentation actuelle -- une photocopie du verso intitulé «Note aux éditeurs» d'un communiqué de presse -- prête à confusion.

Les informations que contient ta version dactylographiée de «EUROCONTROL en bref» comportent plusieurs inexactitudes graves que j'ai soulignées, et les informations sur le CFMU que je t'ai demandé de mettre à jour sont rédigées dans un style répétitif. Je te demande de corriger les inexactitudes et d'améliorer le style de ce que tu as ajouté.

Je trouve qu'il est assez simpliste de se contenter de surligner la première phrase des informations sur le CFMU/Italie : joins une note expliquant le contexte.

Tu es priée de fournir une page de couverture correctement présentée pour les graphiques, en expliquant de quoi il s'agit, et pour la sélection de communiqués de presse.

Où est le projet de lettre de couverture, à mettre à la signature de M. [P.], indiquant que cette sélection d'informations a été préparée et qu'elle sera envoyée séparément ?

Je sais que tu as travaillé dans l'urgence, mais la qualité du résultat ne doit pas en souffrir. Nous nous targuons de fournir un service de haute qualité, et ce, dans le respect des délais. Tâche de ne pas l'oublier.»

Les supérieurs de la requérante, peu satisfaits de la qualité de sa rédaction en langue française, soumièrent plusieurs fois celle-ci au service linguistique de l'Agence, qui proposa des corrections assez importantes.

2. Mécontents de la qualité du travail fourni, les supérieurs de la requérante décidèrent de soumettre son activité à une évaluation intermédiaire. Celle-ci devait, dans leur intention, être l'occasion d'une discussion concernant les insuffisances qu'ils lui reprochaient et lui servir d'avertissement en vue de lui permettre d'améliorer ses performances.

Par mémorandum du 15 juillet 1996, la direction des ressources humaines convoqua la requérante pour le 17 juillet 1996 en vue de compléter un rapport intermédiaire de stage.

A cette séance, les deux supérieurs présentèrent à la requérante un projet de rapport et lui en expliquèrent le fondement. Il contenait l'appréciation «peu satisfaisant» sous les rubriques «aptitude pour le poste», «rendement», «comportement dans le service», «relations avec les collègues», «ponctualité», ainsi que l'appréciation «satisfaisant» sous la rubrique «présentation». Quant aux aptitudes spéciales de la requérante, l'appréciation se lisait comme suit :

«Le poste exige une parfaite maîtrise d'une langue et une bonne connaissance de l'autre. Une ponctualité et un rendement satisfaisants sont essentiels. La titulaire actuelle n'a donné satisfaction dans aucun de ces domaines.»

L'essentiel de la discussion porta sur la qualité insuffisante de sa rédaction en français. La requérante contesta tous les reproches qui lui étaient adressés. En conclusion, ses supérieurs posèrent alors la question de savoir si cela avait encore un sens de poursuivre le stage ou s'il ne fallait pas y mettre un terme; cette question devrait être soumise au Directeur général. Elle reçut ensuite un exemplaire du procès-verbal sommaire de cette séance, ainsi qu'un exemplaire du rapport de stage signé le 18 juillet 1996. La requérante fut invitée à produire ses observations écrites éventuelles avant le 23 juillet 1996.

Elle présenta alors un mémoire de huit pages contenant ses commentaires relatifs au rapport intérimaire et à l'entrevue du 17 juillet. Formellement, la rédaction de ce mémoire laissait singulièrement à désirer, en ce qui concerne notamment l'orthographe, le vocabulaire, la ponctuation, la syntaxe et le caractère intelligible de certaines phrases. Sur le fond, elle persistait à contester les reproches qui lui avaient été adressés; elle se serait d'emblée heurtée à une hostilité difficilement compréhensible de la part de ses deux supérieurs. Elle demandait en conséquence la convocation du Comité des rapports.

Le 21 août 1996, le Comité des rapports émit un avis. Il estimait notamment que le stage s'était déroulé dans des conditions normales. Quant aux griefs matériels, il relevait ce qui suit :

«S'agissant de l'aptitude à rédiger parfaitement dans sa langue maternelle, il résulte des textes qu'elle a elle-même fournis que M^{me} F. [J.] n'a pas le niveau requis par l'emploi en matière d'orthographe, de grammaire et de syntaxe en français. Cette remarque vaut aussi pour l'anglais, comme l'indique le test linguistique de seconde langue passé lors de l'entretien.

Le Comité est convaincu qu'on ne peut espérer une amélioration de cette situation, d'ici la fin réglementaire du stage.»

Le Comité confirma encore cette conclusion après avoir examiné également les autres griefs adressés à la requérante; il proposa au Directeur général de mettre fin au stage et à l'engagement le 1^{er} septembre 1996.

A sa demande, la requérante fut encore entendue par le Directeur général adjoint et le directeur des ressources humaines. Elle fut assistée à cette occasion par le secrétaire du Comité du personnel, qui plaida pour que soit ordonnée la continuation du stage. Il laissa entendre que la véritable cause du différend ne résidait pas dans des prestations insuffisantes de la requérante mais dans des «desseins beaucoup moins 'purs'».

Néanmoins, le 23 août 1996, le directeur des ressources humaines, agissant pour le Directeur général, signifia à la requérante qu'il était mis fin à sa nomination, avec effet au 1^{er} octobre 1996, à l'expiration du délai de préavis.

A l'encontre de cette décision, la requérante, représentée par un avocat, adressa une réclamation au Directeur général. En bref, elle contestait les reproches qui lui avaient été adressés. Si l'Agence attendait d'autres services de sa part, elle ne l'avait pas suffisamment instruite et surveillée; avant de résilier son contrat, elle ne lui avait pas adressé d'avertissement valable, oralement ou par écrit. La requérante voyait l'origine de son licenciement dans une hostilité de ses deux supérieurs, opposés à l'époque à sa nomination et désireux de prendre leur revanche en l'éliminant.

Le 4 juin 1997, la Commission paritaire des litiges émit un avis recommandant le rejet de la réclamation. Au sujet des aptitudes et compétences de la stagiaire, la Commission a critiqué sa manière de rédiger en français quant au style, à la terminologie, ainsi qu'à la grammaire et à la syntaxe. A en juger d'après son acte de candidature et son mémoire du 23 juillet 1996, «il est apparu qu'elle ne semble pas relire les textes qu'elle produit, d'où des erreurs graves de nature diverse, dues à l'étourderie». Les compétences rédactionnelles lui font gravement défaut. Les corrections apportées par le service linguistique n'ont pas incité la requérante à améliorer la qualité de sa rédaction.

«S'agissant de textes destinés à des lecteurs de haut niveau dans des cercles politiques et diplomatiques, la Commission estime que les conséquences de ces insuffisances pour l'Organisation auraient pu être graves pour l'image de marque de celle-ci.» La Commission n'a pas constaté d'irrégularités dans le déroulement du stage et de la procédure de licenciement.

Le 20 juin 1997, le directeur des ressources humaines, agissant au nom du Directeur général, rejeta la réclamation.

3. A l'encontre de cette décision, la requérante adresse une requête au Tribunal, par laquelle elle en demande l'annulation; elle requiert plus particulièrement l'annulation de la décision de licenciement en date du 23 août 1996, de même que de la décision du même jour la privant de la faculté de travailler pendant la durée du délai de préavis. Renonçant à demander sa réintégration, elle présente, en outre, différentes conclusions pécuniaires en raison du préjudice que lui auraient occasionné les deux décisions susmentionnées qu'elle tient pour illicites. Elle aurait été la victime de vices de procédure; les décisions ne seraient pas motivées; la requérante n'aurait pas bénéficié d'une procédure interne équitable. Au fond, tous les reproches de l'Organisation seraient mal fondés; des travaux confiés sortaient du cadre de ses fonctions; elle n'aurait pas bénéficié de l'encadrement nécessaire; elle n'aurait pas reçu d'avertissements écrits et oraux. L'incapacité de rédiger serait un motif inconsistant et fantaisiste, créé à posteriori pour justifier son licenciement. Il n'y avait donc pas de raisons avouées justifiant l'interruption du stage avant terme.

L'Organisation conclut au rejet de la requête. Elle tient les griefs de la requérante pour mal fondés.

4. La requérante sollicite l'élimination du «Tableau récapitulatif des tâches confiées par M^{me} K. à la requérante», produit à l'appui de la réponse de l'Organisation.

Le Tribunal ne considérera pas ce document comme un moyen de preuve mais comme un exposé de l'Agence, au même titre que le mémoire en réponse. Cela étant, il n'est pas nécessaire d'en ordonner l'élimination.

5. Selon la jurisprudence du Tribunal exprimée notamment dans le jugement 1418 (affaire Morier) au considérant 6, le non-renouvellement d'un contrat est une décision relevant du pouvoir d'appréciation de l'organisation et ne peut donc 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. Le but du stage est d'assurer à l'organisation le concours des personnes les plus qualifiées. Il convient donc de donner à l'administration la plus grande latitude et la décision ne sera annulée que si elle est entachée d'un vice particulièrement grave ou manifeste. En outre, quand le non-renouvellement est motivé par des prestations insatisfaisantes, le Tribunal ne substituera pas sa propre appréciation à celle de l'organisation concernant l'aptitude du requérant à exercer ses fonctions. Ces principes s'appliquent aussi à la décision d'interrompre un stage avant son échéance prévue initialement (voir aussi les jugements 1736, affaire Seim, et 1753, affaire Vitry). Il sied de préciser que le Tribunal ne restreint pas son pouvoir d'examen en ce qui concerne l'application du droit, mais que sa retenue particulière se rapporte à toutes les questions d'appréciation.

Sur les moyens relatifs à la forme de la procédure interne

6. La motivation d'une décision doit permettre à son destinataire d'en connaître la raison, notamment pour le mettre à même de se déterminer en conséquence (par exemple au moyen d'un recours ou d'une opposition); elle doit également permettre aux autorités compétentes de vérifier si la décision est conforme au droit. L'étendue exigée de la motivation dépend des circonstances. La motivation peut être donnée par voie de référence, explicite ou implicite, à un autre document, notamment par l'énumération de motifs. L'absence ou l'insuffisance de la motivation peut encore être corrigée en instance de recours, pour autant que le droit d'être entendu des intéressés soit alors pleinement respecté.

En l'occurrence, la décision entreprise est celle qui a été rendue à la suite de la réclamation de la requérante. Elle renseigne très clairement celle-ci, notamment par un renvoi exprès à l'avis de la Commission paritaire des litiges; il en ressortait avec netteté qu'il était mis fin à son stage en raison de ses insuffisances en rédaction française et du fait qu'une amélioration avant l'échéance de la période normale de stage ne pouvait être espérée (voir par exemple le jugement 1127, affaire Verlaeken-Engels, aux considérants 15 à 18).

Il convient de remarquer en outre que la décision initiale du Directeur général donnait déjà ces informations à la requérante.

Cette dernière soutient également que la motivation donnée serait inexacte et erronée. Le grief ne concerne toutefois pas la forme mais le fond du litige.

7. La requérante prétend qu'elle n'a pas eu la possibilité de se défendre avant d'être licenciée, faute de connaître les griefs concrets de l'Organisation.

Selon la jurisprudence, le statut d'un agent ne peut être modifié unilatéralement par l'organisation sans que l'intéressé n'ait été mis en mesure de se prononcer préalablement au sujet de la mesure envisagée (voir le jugement 1484, affaire Thuillier, au considérant 8 et la jurisprudence qui y est citée). La règle s'applique aussi au licenciement d'un stagiaire.

Toutefois, cette règle n'a pas été violée en l'occurrence.

La possibilité d'une résiliation du contrat fut évoquée lors de la réunion du 17 juillet 1996, à la suite de l'attitude de la requérante qui contestait tout ce qui lui était reproché; cette possibilité a été confirmée dans le procès-verbal sommaire de cette réunion; il en fut encore question devant le Comité des rapports et lors de l'exposé oral présenté ensuite devant les représentants du Directeur général.

La nature des griefs, énoncés de façon suffisamment précise, a aussi été communiquée à la stagiaire, spécialement lors de la séance du 17 juillet 1996, et le texte même de la réponse écrite rédigée par la requérante montre qu'elle connaissait les reproches qui lui étaient adressés, en particulier en ce qui concerne la rédaction en langue française. Dans sa réplique, la requérante reconnaît qu'elle savait que certains de ses textes avaient été retouchés par le service linguistique; elle a en outre déposé, à l'appui de ses observations, certains documents rédigés par elle qui permettaient d'émettre une appréciation quant à leur qualité rédactionnelle.

Enfin, la requérante n'a pas établi qu'elle n'aurait pas eu le temps nécessaire pour présenter ses observations. Sans doute le temps imparti était-il bref. Toutefois, si elle n'était pas à même de s'exécuter dans ce délai, elle aurait eu le loisir de demander une prolongation de délai, ce qu'elle n'a pas fait; l'on ne saurait présumer qu'une prolongation raisonnable lui aurait été refusée (voir par exemple le jugement 1127, au considérant 6). Selon ses dires, elle aurait été entravée par le fait qu'elle était en vacances et que certains documents se trouvaient dans son bureau à l'Agence, auquel elle n'était pas certaine d'avoir accès; cependant, elle ne s'est pas prévalu à temps de ces circonstances dont il n'est pas établi qu'elles l'auraient empêchée de se défendre de manière adéquate.

8. La requérante prétend encore que son droit d'être entendue dans la procédure de recours interne aurait été violé, parce qu'elle n'aurait pas pu être assistée d'un avocat à la séance de la Commission paritaire des litiges. En revanche, il n'est pas contesté que la réclamation de la requérante du 22 novembre 1996 a été rédigée et signée par un avocat.

Le 28 mai 1997, la Commission paritaire a informé la requérante qu'elle souhaitait l'entendre personnellement le 4 juin. Son avocat demanda le report de l'audition, en invoquant ses propres occupations et le fait qu'en juin la requérante était très peu disponible en raison d'examens universitaires. Le directeur des ressources humaines répondit que l'Organisation avait déjà précédemment tenté de la joindre; par ailleurs, la Commission entendait les fonctionnaires personnellement, à l'exclusion de leur conseil. Le 4 juin, la requérante ne s'étant pas présentée, la Commission a renoncé à son audition.

Dans le jugement 995 (affaire Agbo) au considérant 5, concernant une autre organisation, le Tribunal a constaté que les statuts du Conseil d'appel exigeaient que les recours internes soient présentés par le membre du personnel intéressé ou, à défaut, par un membre du secrétariat occupant un poste au siège de l'organisation; vu le caractère impératif et limitatif de cette disposition, il convenait en l'espèce qu'elle soit respectée, même si elle ne serait pas admissible devant une juridiction. Cette jurisprudence a été récemment confirmée dans une cause où il s'agissait de la représentation pour toute la procédure de recours interne (voir le jugement 1610, affaire del Valle Franco Fernandez, au considérant 12) et dans un cas où il s'agissait de représentation aux audiences (voir le jugement 1763, affaire González-Montes, au considérant 10), alors que dans une autre affaire le Tribunal s'est demandé dans quelle mesure les règles relatives aux juridictions devaient aussi s'appliquer aux procédures de réclamation et de recours interne (voir le jugement 1673, affaire Cabral No 2, au considérant 5).

Dans le cas d'espèce, le fonctionnaire a été admis à se faire représenter par un avocat pour la rédaction de sa réclamation, ce qui était l'essentiel. La requérante ne prétend point qu'elle aurait eu un droit à plaider sa cause oralement. L'audition du fonctionnaire n'était demandée que pour lui poser personnellement quelques questions. Le fonctionnaire ne s'étant pas présenté, la Commission a renoncé à son audition et il n'est point prétendu que la requérante en ait subi un préjudice. En outre, il n'est pas prouvé qu'elle ait été empêchée de comparaître.

Le Tribunal considère que la procédure ainsi suivie ne viole aucun principe général de droit, dès lors que pour des procédures internes des assouplissements se conçoivent par rapport aux règles applicables devant les juridictions et que la restriction à la faculté de se faire assister d'un avocat ne portait en l'occurrence que sur un point relativement mineur.

En outre, l'absence de l'avocat est demeurée sans incidence, puisque la Commission a renoncé à l'audition envisagée.

Le moyen n'est donc pas fondé.

9. La requérante invoque différentes irrégularités dans le fonctionnement des organes consultatifs.

a) Un membre du Comité des rapports n'aurait pu prendre connaissance que le 20 août 1996, soit la veille de la séance, du mémoire de défense de la requérante, car il aurait été en vacances jusque-là. Il suffit de relever que ce membre n'avait sans doute pas besoin de toute une journée pour lire et étudier ce mémoire. Fût-elle avérée, la circonstance invoquée ne permettrait pas de mettre en doute le sérieux du travail du Comité des rapports.

b) Il n'aurait pas été indiqué d'avance quelle était la composition de la Commission paritaire des litiges. Cependant, la requérante ne conteste pas en avoir eu connaissance par la suite et elle ne prétend point non plus qu'elle aurait pu faire valoir un moyen de récusation à l'encontre de l'un ou l'autre des membres.

c) Un membre de la Commission aurait annoté de manière désobligeante les observations de la requérante au sujet de son rapport de stage.

L'Organisation relève que ces remarques ont été annotées par le service linguistique. La requérante n'apporte pas la preuve du contraire.

d) La requérante reproche à l'un des membres de la Commission paritaire des litiges un comportement incorrect; il lui aurait conseillé de se justifier au sujet des griefs invoqués dans le projet de rapport de stage, pour ensuite utiliser contre elle les réponses données.

Il n'est pas établi que cette personne aurait fait autre chose que de suggérer à la requérante de se déterminer au sujet des griefs invoqués. Contrairement à l'opinion de celle-ci, il ne s'agit point là d'un «renversement de la charge de la preuve» comme elle le prétend; le conseil purement formel ainsi donné ne prête pas le flanc à la critique. La requérante ne démontre pas pour quelle raison sérieuse ce membre aurait dû s'abstenir d'intervenir ou d'examiner ses observations.

e) Invoquant les règles de l'Organisation relatives à l'incompatibilité entre les fonctions d'un membre du Comité des rapports et celles d'un membre de la Commission paritaire des litiges, la requérante estime que la règle aurait été violée, parce que les deux organismes avaient la même secrétaire.

En l'absence d'une règle analogue pour la secrétaire -- qui ne prend pas part aux organes consultatifs ou avis --, le moyen ne peut être que rejeté.

Sur le fond

10. La détermination des besoins de l'Organisation et l'aptitude d'un agent à satisfaire les exigences de son poste relèvent du large pouvoir d'appréciation de l'Organisation; elles ne peuvent donc être réexaminées par le Tribunal que d'une manière restreinte.

a) Le Directeur général, se ralliant à l'avis du Comité des rapports et à celui de la Commission paritaire des litiges, a estimé que le poste occupé par la requérante exigeait un très grand soin dans la présentation des textes destinés aux relations extérieures et publiques; l'image de marque de l'Organisation en dépendait dans une large mesure.

Cela impliquait que le fonctionnaire établisse par lui-même des textes impeccables, n'ayant pas besoin d'être revus par le service linguistique.

b) Par ailleurs, en se fondant sur les mêmes avis, le Directeur général a retenu que la qualité de la rédaction en langue française de la requérante, telle qu'elle apparaissait notamment dans certains textes corrigés par le service linguistique, ne répondait pas aux exigences de l'Organisation.

En se prononçant ainsi sur ces deux points, il n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation. Le souci d'une organisation de présenter des textes impeccables apparaît légitime et ne prête pas à discussion. En outre, il n'était certes pas abusif de considérer que le travail de la requérante ne répondait pas à cette exigence. C'est ainsi que l'important mémoire remis par elle le 23 juillet 1996 au sujet du projet d'évaluation trahissait de sa part des lacunes évidentes en matière d'orthographe, de ponctuation, de vocabulaire, de grammaire et de style, notamment quant à la clarté de l'exposé; ces lacunes frappent d'autant plus qu'elles entachent un mémoire par lequel elle entendait établir l'inanité des reproches qui lui étaient adressés, le principal étant précisément la maîtrise de la rédaction en langue française.

11. Le caractère insatisfaisant du travail d'un stagiaire ne justifie une cessation de la relation de travail que s'il n'y a pas lieu d'escompter une amélioration suffisante de ses prestations dans un délai raisonnable, soit en général avant l'expiration du stage.

a) Une résiliation de la relation de travail en raison de l'insuffisance des prestations du fonctionnaire doit, en règle générale, être précédée d'un avertissement donné assez tôt, permettant au fonctionnaire d'améliorer la qualité de son travail. Il suffit que l'avertissement permette à l'intéressé de se rendre compte que la continuation de son emploi est en question et qu'une amélioration de son travail est attendue; dans ce cas, s'il se présente une nouvelle insuffisance, la résiliation sera possible même si la nouvelle insuffisance constatée est différente de celle qui avait fait l'objet de l'avertissement (voir le jugement 1546, affaire Randriamanantenasoa, au considérant 18). Les mêmes principes s'appliquent *mutatis mutandis* à la résiliation en cours de stage (voir les jugements 1212, affaire Schickel-Zuber, aux considérants 3 et 4; 1246, affaires Pavlova Nos 1 et 2, au considérant 14; et 1386, affaire Bréban, au considérant 21).

En l'espèce, un avertissement assez sérieux avait déjà été donné à la requérante par le courrier électronique de M^{me} K. du 8 mai 1996; il en ressortait en particulier que le service devait fournir des prestations de haute qualité, exigence non satisfaite par le travail de la stagiaire.

b) On peut toutefois se demander si, à lui seul, cet avertissement, donné peu après le début du stage, eût été suffisant compte tenu en particulier du devoir qui incombe à l'Organisation de parfaire la formation d'un stagiaire. Cette question souffre cependant de demeurer indécise pour les motifs ci-après.

Un avertissement apparaît illusoire et n'est en règle générale pas nécessaire lorsque l'intéressé montre d'emblée qu'il n'a pas la volonté, voire la possibilité, d'en tenir compte (voir le jugement 453, affaire Heyes, aux considérants 5 et 6). En l'occurrence, l'Organisation a estimé que tel était le cas. En effet, lorsque ses supérieurs lui ont exposé les insuffisances qui lui étaient reprochées, la requérante a fait preuve d'une attitude hostile, contestant tout ce qui lui était reproché; elle a ensuite maintenu cette attitude dans ses différents mémoires, à savoir ses observations, sa réclamation et sa requête. L'Organisation en a déduit que, dans ces conditions, la stagiaire n'était pas disposée à reconnaître ses lacunes et à y remédier, de sorte qu'on ne pouvait escompter une amélioration suffisante avant la fin du stage.

Cette évaluation liée à la personnalité du fonctionnaire relève dans une large mesure de l'appréciation du Directeur général. En l'occurrence, celui-ci n'a pas manifestement abusé de son pouvoir d'appréciation.

Les arguments invoqués à ce sujet par la requérante ne sauraient être retenus.

Elle soutient tout d'abord qu'elle ne pouvait admettre aucun grief, puisqu'ils étaient tous mal fondés. Ce faisant, elle méconnaît que ses écrits en français ne respectaient pas toutes les exigences de cette langue, ce dont elle pouvait évidemment se rendre compte.

Elle prétend en outre qu'on ne pouvait pas retenir à son encontre son attitude et ses écrits, car ils s'inscrivaient dans l'exercice de son droit de défense; à son avis, la solution contraire entamerait de façon inadmissible son droit de

défense. L'argumentation ne résiste pas à l'examen. L'exercice de la liberté d'expression en procédure n'est pas dépourvu d'effet; il n'empêche pas l'autorité de prendre en considération des déclarations de procédure ayant une incidence au fond.

Il sied en outre de remarquer que la requérante était à même de constater en quoi ses écrits pouvaient être améliorés; même si elle voulait contester qu'il y eût de sa part une insuffisance professionnelle, il ne lui était pas difficile de témoigner sa disponibilité pour tâcher de répondre à l'attente de ses supérieurs, mais elle ne l'a pas fait.

12. La requérante considère que les griefs qui lui ont été adressés et la résiliation de contrat qui s'en est suivie n'étaient pas fondés, du fait qu'à son avis l'Agence n'aurait point exécuté ses obligations à l'égard d'une stagiaire, compromettant ainsi la réussite du stage :

-- des tâches lui auraient été confiées en dehors des fonctions dont elle avait la charge, telles qu'elles étaient décrites dans l'avis de concours, une description écrite de celles-ci faisant défaut;

-- ses supérieurs ne l'auraient pas suffisamment instruite et surveillée en tant que stagiaire;

-- elle n'aurait pas été suffisamment encadrée;

-- les méthodes de travail n'auraient pas été adéquates.

L'Organisation s'inscrit en faux contre ces reproches. Selon elle, les défaillances de la requérante se sont manifestées lors de l'exécution de tâches concrètes qui lui furent confiées et qui demeuraient dans le cadre de ses fonctions. En outre, la requérante aurait été régulièrement suivie, instruite et critiquée par ses supérieurs. Le contact n'aurait pas été assuré exclusivement par courrier électronique, mais il l'aurait été aussi oralement à de nombreuses reprises.

Les critiques relatives aux méthodes de travail sont déplacées, car le choix en appartient à l'Organisation. La description des fonctions de la stagiaire ne joue pas de rôle en l'occurrence, puisque c'est l'accomplissement de tâches concrètes qui a donné lieu au constat d'échec du stage. En outre, l'exigence d'une rédaction en langue française soignée avait fait l'objet d'instructions suffisantes, ce qui est décisif.

Les remarques de la requérante n'apparaissent donc pas pertinentes dans le cas d'espèce.

13. La requérante estime être victime d'un détournement de pouvoir. Au lieu de chercher à défendre les intérêts de l'Organisation, ses supérieurs n'auraient provoqué le licenciement que pour se défaire d'un fonctionnaire dont le choix ne leur aurait pas plu.

La charge de la preuve d'un détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque. Cette preuve n'est pas apportée en l'occurrence. Du reste, la décision litigieuse n'a pas été prise par les deux supérieurs directs de la requérante mais par le Directeur général s'appuyant sur l'avis convergent de deux organes consultatifs.

Le moyen n'est donc pas fondé.

14. La requérante voit une violation de ses droits dans la décision verbale du directeur des ressources humaines l'informant que l'Agence renonçait à ses services pour la durée du préavis et qu'elle devait quitter les lieux immédiatement. Elle y voit un acte offensant et d'une brutalité inutile. A son avis, son contrat lui donnait le droit de travailler.

L'Agence répond que ce mode de faire est usuel et que le fonctionnaire n'en est pas lésé dès lors que son traitement lui est assuré. En l'occurrence, cette libération de l'obligation de travailler permettait à la requérante de se consacrer à la préparation de ses examens universitaires et à la recherche d'un nouvel emploi.

Le contrat d'engagement d'un fonctionnaire permet certes à celui-ci, non seulement de compter sur un traitement pour l'activité prévue, mais aussi d'exercer l'activité pour laquelle il a été engagé, sous réserve de résiliation du contrat ou de mutation conformes aux conditions d'engagement. Aussi, sauf convention contraire, ne serait-il pas conforme au contrat que l'organisation prive le fonctionnaire de la faculté d'exercer son emploi. En effet, le fonctionnaire a un intérêt digne de protection non seulement à toucher son traitement mais aussi à exercer l'activité convenue. C'est du reste la raison pour laquelle une décision de mutation ne doit pas porter atteinte inutilement aux

intérêts du fonctionnaire (voir par exemple le jugement 1496, affaire Güsten, ainsi que la jurisprudence qui y est citée). En tant qu'employeur, l'organisation a cependant aussi la faculté de donner au fonctionnaire des instructions quant à l'emploi de son temps, en fonction des besoins du service. L'on ne saurait donc dénier à une organisation la faculté de renoncer pour la durée d'un préavis, de courte durée, aux services d'un fonctionnaire congédié, lorsque ces services ne lui seraient plus utiles, si elle fait en sorte de ne pas donner l'impression d'un congédiement avec effet immédiat, pour ne pas nuire au fonctionnaire.

Dans le jugement 1022 (affaire Michel), le Tribunal avait à connaître de la requête d'une fonctionnaire qui se plaignait d'inégalité de traitement parce qu'elle avait dû travailler pendant la durée du délai de préavis, alors que d'autres fonctionnaires n'auraient pas eu à le faire; au considérant 8, il s'exprima comme suit :

«... L'objet essentiel du préavis de cessation des fonctions est d'éviter dans la rupture du contrat de travail les solutions brutales qui mettraient la personne qui en est victime dans une situation difficile. Pendant la durée du préavis, le salarié peut continuer à travailler. Il peut aussi recevoir une indemnité compensatrice. En tout cas, cette dernière solution n'est pas obligatoire.

Il appartient à l'employeur d'apprécier dans l'intérêt de l'Organisation la formule qui doit être adoptée...»

Dans le cas particulier, l'Agence n'a guère expliqué pour quelle raison elle renonçait aux services de la requérante pour le mois de septembre 1996. Il est cependant évident qu'elle a agi ainsi en estimant qu'il n'était pas dans l'intérêt du service de maintenir l'emploi d'une stagiaire dont le travail ne lui donnait pas satisfaction. Elle pouvait aussi penser que cette renonciation rendrait service à la stagiaire pour les raisons indiquées.

Cette mesure, qui équivalait à un congé spécial, pouvait donc s'inscrire dans le cadre des instructions données par l'Organisation, sans excéder son large pouvoir d'appréciation (voir par exemple le jugement 1759, affaire Mussnig No 4).

Ce moyen également est mal fondé.

15. Le rejet des conclusions principales entraîne celui des conclusions accessoires.

16. L'Organisation demande que la requérante soit condamnée aux dépens. Le Tribunal n'estime pas devoir faire droit à une telle demande.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée, ainsi que la demande de l'Organisation relative aux dépens.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, 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 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Julio Barberis

Jean-François Egli

A.B. Gardner