

QUARANTE-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire JADOU

Jugement No 468

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par le sieur Jadoul, François Joseph Ghislain, le 20 août 1980, la réponse de l'Agence, en date du 8 décembre, la réplique du requérant, datée du 1er février 1981, et la duplique de l'Agence, du 14 mai 1981;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphes 1 et 2, du Statut du Tribunal, les articles 25, 43 et 92 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence, et le Règlement No 3 relatif à l'établissement du rapport périodique de notation prévu à l'article 43 du Statut;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. En 1967, le requérant, de citoyenneté belge, a été titularisé en qualité d'expert de grade A.6 avec effet rétroactif à compter du 17 octobre 1966, date de sa nomination à l'Agence Eurocontrol. Les rapports périodiques de notation, établis pour des périodes de deux ans, portaient à l'époque sur ses travaux de recherches mathématiques; en 1971, il devint chef par intérim de la Section de la recherche opérationnelle, chargé de diriger une équipe de quelque huit fonctionnaires de l'Agence et, en 1972, il fut promu au grade A.5, avec des attributions accrues. Depuis lors, les rapports ont porté sur des questions telles que ses travaux relatifs aux prévisions de trafic aérien à long terme et sur ses fonctions de chef de section. Le 6 novembre 1979, le requérant a reçu pour signature le rapport de notation pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1979, lequel contenait des critiques sur sa capacité, son rendement et sa conduite dans le service. Dans trois lettres datées du 14 décembre 1979, il introduisit auprès du Directeur général une réclamation au titre de l'article 92 du Statut administratif du personnel, alléguant la non-application de l'article 25, lequel dispose notamment que "toute décision faisant grief doit être motivée". Il demandait aussi la transmission du rapport initial au Comité paritaire des notations et soutenait que le rapport était forclos, car il n'avait pas été établi dans les délais réglementaires. Le 21 mai 1980, le Directeur général a répondu que, d'après l'article 7 du règlement relatif à l'établissement du rapport périodique de notation prévu à l'article 43 du Statut administratif du personnel, le fonctionnaire dispose d'un délai de quinze jours pour faire appel devant le "notateur d'appel" à savoir le Directeur général lui-même pour les fonctionnaires de catégorie A et que, de ce fait, l'appel était tardif et irrecevable. Il était également irrecevable car, en vertu de l'article 8 du règlement relatif à l'établissement des rapports, la notation n'est considérée comme définitive qu'après épuisement de la procédure d'appel prévue par ledit règlement, ce qui fait que le rapport attaqué par le requérant ne constituait pas un acte définitif. Le délai dans l'établissement du rapport ne vicie en rien ce document : il était d'ailleurs dû à la nécessité, pour le notateur, d'avoir préalablement un entretien avec tous les notés, et le requérant n'avait pas été disponible en temps opportun. La disposition susmentionnée de l'article 25 du Statut administratif du personnel n'est pas applicable aux rapports de notation, qui sont régis par l'article 43 et par le règlement spécial. Néanmoins, le Directeur général a offert de réexaminer la notation. Le 14 juillet, dans une nouvelle "réclamation", le requérant a décliné cette offre. Le 3 octobre, la décision du 21 mai a été confirmée, mais entre-temps, le 20 août, le requérant avait saisi le Tribunal.

B. Le requérant demande au Tribunal d'enjoindre au Directeur général de justifier les rapports de notation faisant grief. Il constate que ce n'est pas la première contestation d'un rapport : en 1976, il avait engagé une procédure d'appel devant le Comité paritaire des notations contre le rapport pour 1973-1975, comité qui avait rendu un avis en sa faveur. Cependant, le rapport n'avait pas été modifié et le requérant n'a jamais été informé des motifs des critiques formulées dans ce document. C'est pourquoi en introduisant son appel le 14 décembre 1979, il a demandé l'application de l'article 25 du Statut administratif du personnel. Il conteste les raisons avancées pour rejeter ledit appel : le rapport initial n'est pas retiré du dossier personnel, même quand le rapport définitif est différent. La justification de la notation est donc indispensable au déroulement normal de la procédure d'appel. La portée de l'article 25 du Statut administratif du personnel est générale et l'article s'applique donc aux rapports de notation.

Aussi les critiques formulées dans le rapport de notation pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1979 auraient-elles dû être motivées.

C. Dans sa réponse, l'Agence relève que les premiers rapports sur le travail du requérant reconnaissaient sa compétence, mais que le rapport pour la période 1971-1973 avait fait apparaître certaines difficultés. Quant au rapport pour 1973-1975, il signalait des faiblesses dans la direction de la section du requérant, montrait que celui-ci n'avait pas tenu compte des instructions qui lui avaient été données et que les appréciations témoignaient d'un recul sous certaines rubriques; dans deux cas sur douze, la notation était "inférieure à la normale". Le Comité paritaire des notations s'étant prononcé, à la suite de l'appel, contre ce rapport, l'appréciation générale a été améliorée, la notation devenant "satisfaisant dans l'ensemble" et, le 1er décembre 1977, le requérant a signé le rapport définitif sans formuler d'objections fondamentales. Le rapport suivant, daté du 14 février 1978, était analogue : il reconnaissait la compétence professionnelle du sieur Jadoul, tout en mentionnant ses faiblesses dans la supervision et la coordination du travail. Le requérant n'a pas formulé d'observations sur le fond. Le rapport daté du 6 novembre 1979, qui fait l'objet du présent litige et qui a été rédigé par le directeur des opérations, est analogue au rapport établi pour 1973-1975: la notation "inférieur à la normale" ne figure que dans deux rubriques sur douze et, de manière générale, le requérant est placé dans la catégorie des fonctionnaires "normaux", tels qu'ils sont définis par la Note de service No 25/79, c'est-à-dire les fonctionnaires qui donnent habituellement satisfaction à leurs supérieurs.

1) L'Agence conclut à l'irrecevabilité de la requête. Premièrement, le rapport ne peut pas être attaqué devant le Tribunal parce qu'il ne constitue pas une décision administrative ayant une influence directe et définitive sur la carrière du requérant. Il ne fait subir à celui-ci aucun préjudice et il constitue simplement un acte interne préparatoire en vue d'une décision administrative. Deuxièmement, la notation n'est pas une décision définitive : le règlement dispose qu'à la demande du fonctionnaire, le notateur en l'occurrence le directeur des opérations doit soumettre le rapport au notateur d'appel le Directeur général, puis au Comité paritaire des notations en vue de l'établissement du rapport définitif. Cette procédure n'a pas été suivie correctement. Troisièmement, le requérant n'a pas épuisé les voies internes de recours, l'appel interne ayant été tardif.

2) A titre subsidiaire, la défenderesse expose ses arguments quant au fond. A son avis, Il n'y a pas d'obligation de motiver le rapports de notation. Celui-ci, prévu par l'article 43 du Statut administratif du personnel, ne constitue pas une "décision" au sens de l'article 25. A ce propos, elle trace un parallèle avec la non-attribution d'une promotion qui, elle non plus, n'a pas à être motivée. Le règlement relatif à l'établissement des rapports n'exige pas que les raisons de la notation soient exprimées. Une justification pourrait même nuire à l'intéressé en cas de rapport défavorable, car les motifs resteraient inscrits dans son dossier personnel. Il est dans l'intérêt d'une bonne administration générale que le pouvoir d'examen du Tribunal soit restreint en ce qui concerne les rapports de notation. Les droits des membres du personnel sont sauvegardés par la procédure de consultation entre eux-mêmes et le notateur, encore que la décision définitive appartienne à l'administration. En tout cas, le dossier justifie pleinement les appréciations contenues dans le rapport de notation. Bien que "capable dans sa spécialité", pour citer le rapport, le requérant n'a pas acquis les qualités exigées d'un chef d'unité; au contraire, il a fait preuve de graves insuffisances dans son poste, ainsi que d'un manque d'esprit de coopération et de discipline.

D. Dans sa réplique, le requérant rejette l'argument d'irrecevabilité avancé par la défenderesse. Il a rigoureusement respecté la procédure interne prescrite et c'est l'Agence elle-même qui a entravé la procédure d'appel par son refus de fournir la justification demandée. Même si un rapport est modifié par la suite, il reste dans le dossier et constitue donc une décision définitive susceptible d'être attaquée. Comme il fait grief, prépare une décision administrative et figure dans le dossier personnel, les raisons qui ont motivé son établissement doivent être mentionnées de façon à pouvoir être dûment contestées, tout d'abord par le moyen de la procédure interne, puis devant le Tribunal. Si l'article 25 n'était pas applicable aux rapports de notation, cette restriction serait expressément mentionnée. Sur le fond, le requérant fait valoir une fois de plus que le rapport n'a pas été rédigé en temps opportun et que même si, dans les cas normaux, l'indication des motifs peut être superflue, le recul par rapport à la notation précédente était si frappant et l'appréciation si inconsistante qu'une justification complète s'imposait. L'explication avancée par l'Organisation dans sa réponse ne suffit certainement pas à justifier la notation. Le requérant croit donc qu'il peut y avoir une raison cachée pour cette appréciation ou que celle-ci constitue une sanction voilée pour des incidents survenus durant les périodes de notation précédentes. Aussi maintient-il ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Agence nie avoir entravé la procédure d'appel. Dans sa lettre du 21 mai, le Directeur général avait offert de réexaminer la notation, offre que le requérant a expressément déclinée par sa lettre du 14 juillet 1980. La procédure interne d'appel permet aux membres du personnel, au cours d'entretiens avec leurs supérieurs

hiérarchiques, d'obtenir toutes les informations complémentaires qu'ils peuvent désirer sur les appréciations du rapport initial de notation, ce que le requérant n'ignorait certes pas puisqu'il avait déjà eu recours à cette procédure en 1976. Sur le fond, le requérant soulève deux questions : la motivation du rapport initial de notation et les raisons de la régression de la notation. L'article 25 du Statut administratif du personnel ne s'applique qu'aux décisions individuelles; selon ses dispositions, seule une décision "faisant grief" doit être motivée : il n'est pas obligatoire de motiver d'autres actes administratifs. Le rapport de notation ne constitue pas une décision de ce genre, et il n'y a donc pas lieu de l'exclure expressément du domaine d'application dudit article. Certes, il y a d'autres décisions qui doivent être motivées, mais il s'agit alors toujours de cas expressément prévus par les dispositions pertinentes. Le rapport de notation ne fait pas grief par lui-même : il peut simplement être utilisé pour la prise d'une décision individuelle qui, elle, peut faire grief. Quant aux raisons d'une notation critique, elles sont exposées dans la réponse de l'Organisation à la requête, puis développées dans la duplique. C'est à tort que le requérant allègue l'existence de quelque "raison cachée". Il n'ignore pas ses faiblesses professionnelles, qui ont été constatées par deux notateurs successifs, mais il n'a rien fait pour y remédier. L'Agence conclut donc qu'il plaise au Tribunal de déclarer irrecevable la requête dans sa totalité et à tout le moins en ce qui concerne les rapports de notation antérieurs, et, à titre subsidiaire, de la rejeter comme non fondée.

CONSIDERE :

L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal dispose : "Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel." Le paragraphe 2 du même article précise : "La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours, à compter de la notification au requérant de la décision contestée ...".

Le règlement No 3 relatif à l'établissement du rapport périodique de notation prévu à l'article 43 du Statut administratif du personnel de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) fixe dans ses articles 3 à 8 la procédure à suivre lorsqu'un agent de cette organisation conteste les notes qui lui sont attribuées. Cette procédure comprend dans un premier temps le rapport de notation, dans un second temps la notation d'appel et enfin l'avis du Comité paritaire des notations. Cet avis est transmis au dernier notateur qui, aux termes du dernier alinéa de l'article 8, "arrête le rapport de notation et le notifie au fonctionnaire. La notation est alors considérée comme définitive."

Il résulte de ce qui précède que le recours contentieux en matière de notation n'est recevable que lorsque celle-ci est définitive après l'accomplissement de toutes les formalités prévues par le Statut.

Le 6 novembre 1979, le requérant a reçu notification du rapport de notation afférent à la période comprise entre le 1er juillet 1977 et le 30 juin 1979. Le 14 décembre suivant, d'ailleurs, après l'expiration du délai de quinze jours fixé par l'article 7 du règlement pour contester la notation initiale, le requérant a adressé au Directeur général d'Eurocontrol trois lettres par lesquelles il demandait respectivement la transmission de sa notation au Comité paritaire des notations, une reconnaissance de forclusion et la motivation du rapport de notation. Ces trois demandes ont été rejetées par lettre du Directeur général du 21 mai 1980.

Dans sa requête adressée au Tribunal dans le délai du recours contentieux, le sieur Jadoul se borne à soutenir que le rapport de notation devait être motivé en vertu de l'article 25 du Statut administratif du personnel de l'Organisation.

Cette requête tend à l'annulation d'un acte qui n'est qu'un élément d'une procédure complexe, dont seule la dernière décision peut faire l'objet d'un recours contentieux. Le requérant ne peut s'adresser au Tribunal que pour contester la décision définitive prise après avis du Comité paritaire des notations. La requête est donc prématurée.

Il est vrai cependant que le requérant avait demandé que le problème posé par sa notation fût transmis au Comité paritaire des notations. Mais le Directeur général lui a justement répondu que le Comité paritaire des notations ne pouvait être saisi qu'après que le notateur d'appel eut lui-même rejeté sa demande.

La requête du sieur Jadoul était donc prématurée et dirigée contre une décision qui n'est pas attaquant.

Le Tribunal ne saurait examiner, en tout état de cause, les nouvelles conclusions contenues dans un mémoire en réplique car ce mémoire a été enregistré au greffe après l'expiration du délai de dépôt de la requête.

En conséquence, c'est à bon droit qu'Eurocontrol invoque la méconnaissance du principe de l'épuisement des voies

de droit internes pour soutenir que la requête du requérant est irrecevable.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1982

André Grisel

J. Ducoux

Devlin

A.B. Gardner