

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Mogensen

Jugement No 1726

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Ejvind Mogensen le 15 novembre 1996 et régularisée le 10 janvier 1997, la réponse de l'OIT du 21 avril, la réplique du requérant du 28 mai et la duplique de l'Organisation du 11 août 1997;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant danois né en 1938, est au service de l'OIT depuis 1970 exception faite de la période allant de mars 1975 à novembre 1976. Il a travaillé en tant qu'expert de la coopération technique en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Guyana, à Trinité-et-Tobago, à Antigua, en Gambie et en Thaïlande. Puis, en juin 1990, il a été nommé à titre permanent en qualité de conseiller régional pour les coopératives d'Asie et du Pacifique et a été affecté à Bangkok. En mars 1993, il est devenu spécialiste principal du développement des coopératives et de la formation au sein de l'Equipe consultative multidisciplinaire de l'OIT pour l'Asie de l'Est (EASMAT), toujours à Bangkok.

Dans une note du 31 mars 1994, le Sous-directeur général chargé des activités de l'OIT en Asie et dans le Pacifique a informé la directrice du Département du personnel ainsi que le directeur du Bureau de programmation et de gestion au siège de Genève que le Bureau régional et les "départements techniques concernés" s'étaient entendus en vue d'un échange de postes entre Bangkok et New Delhi. Dans le cadre de cet échange, le poste du requérant serait transféré à New Delhi et un poste de spécialiste de l'administration du travail de New Delhi à Bangkok. Le 3 mai 1994, le chef des Services administratifs régionaux a informé le requérant qu'il serait donc muté à New Delhi. Dans une télécopie du 4 mai adressée à la directrice du personnel, le requérant a expliqué pourquoi sa mutation était techniquement inopportune et ne convenait ni à lui-même ni à sa famille; il est également revenu sur une demande antérieure de mutation au siège. Il a, par correspondance, défendu son point de vue auprès du Sous-directeur général, du directeur régional adjoint et de la directrice du personnel, et a proposé de rester à Bangkok en attendant sa mutation à Genève ou, à défaut, son départ à la retraite en 1998. L'administration a fait savoir qu'elle n'avait pas de poste approprié à lui offrir au siège et, dans une lettre du 24 octobre 1995, la directrice du personnel lui a fait savoir qu'il devait partir pour New Delhi "dès que possible".

Dans un mémorandum du 3 novembre 1995 adressé à la directrice du personnel, le requérant a demandé que cette décision soit réexaminée conformément à l'article 13.1 du Statut du personnel et a déclaré que, quoi qu'il en soit, il ne serait pas en mesure de déménager avant la fin de l'année scolaire, à savoir juin 1996. Dans une lettre du 7 décembre 1995, la directrice l'a informé qu'après avoir réexaminé sa situation le Directeur général acceptait de repousser le transfert de son poste jusqu'à cette date, mais pas au-delà.

Le 9 avril 1996, le requérant a présenté une réclamation en vertu de l'article 13.2 du Statut du personnel en alléguant qu'il faisait l'objet d'un traitement inéquitable et injustifié. La directrice du personnel l'a informé en réponse, le 30 juillet 1996, que le Directeur général confirmait sa mutation à New Delhi. Telle est la décision attaquée.

B. D'après le requérant, sa mutation était illicite. Il allègue des vices de forme et de fond. L'administration ne s'est pas conformée aux dispositions énoncées dans la circulaire 479, série 6, du 15 avril 1992 intitulée "Mobilité des fonctionnaires entre le siège et le terrain", qui prévoit que l'administration doit consulter le fonctionnaire concerné

avant toute mutation et tenir compte des intérêts de sa famille. En application de la "politique en matière de mobilité" du BIT, l'administration aurait dû ramener le requérant au siège et envoyer un spécialiste en coopératives. Alors que le transfert de son poste à New Delhi était "techniquement inopportun", l'administration, au lieu de donner une justification d'ordre technique, a vaguement invoqué les "souhaits" de "mandants". Cette décision a coûté cher à sa famille : elle a nui à la santé de ses enfants, amené sa femme à perdre son emploi et s'est traduite par une diminution de son indemnité de poste.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler son affectation à New Delhi et d'ordonner sa mutation immédiate à Genève ou à un autre lieu d'affectation qui lui soit acceptable. Il réclame également des dommages-intérêts pour tort moral proportionnels au temps qu'il a été contraint de séjourner à New Delhi, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT invoque la forclusion : pour que la requête soit recevable, le requérant aurait dû la former dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date à laquelle il a été informé de la décision définitive du Directeur général, à savoir, selon l'accusé de réception de la poste, le 6 août 1996.

Sur le fond, la défenderesse fait observer que la mutation est une question d'opportunité sans rapport avec des éléments aussi subjectifs que les préférences du fonctionnaire concerné. Le Directeur général ayant agi dans l'intérêt de l'Organisation, il n'y a pas lieu d'annuler une décision qu'il a prise dans l'exercice régulier de son pouvoir d'appréciation. Cette décision d'affecter le requérant à New Delhi n'est pas davantage viciée. Le requérant n'invoque aucune erreur de droit, mais simplement la non-application de directives énoncées dans des circulaires sans caractère contraignant. L'Organisation n'était pas tenue de consulter le requérant sur son affectation, même si l'échange de correspondance a duré près de deux ans. Elle nie l'avoir traité inéquitablement et regrette que, malgré ses efforts pour trouver un poste adéquat au siège à une époque où les fonds manquaient, il se soit révélé impossible d'éviter au requérant "des situations difficiles et des déceptions". Le requérant n'est pas à l'abri de toute mutation en raison du préjudice financier qu'implique la perte d'emploi de sa femme ou le versement à un taux inférieur de son indemnité de poste, laquelle a pour objet d'assurer l'égalité du pouvoir d'achat dans tous les lieux d'affectation. En tout état de cause, l'Organisation a tenu compte des intérêts du requérant en repoussant sa mutation de plus de deux ans. Comme le Tribunal l'a déclaré, le personnel doit s'attendre à devoir faire face parfois à des conditions de travail pénibles. L'Organisation demande au Tribunal de rejeter les conclusions du requérant comme étant dénuées de fondement et fait observer que le Tribunal ne peut ordonner l'affectation du requérant en tel ou tel lieu.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que sa requête est recevable. Il n'a reçu la décision attaquée que le 19 août 1996, après être arrivé à New Delhi pour y prendre ses fonctions le 16. Il développe ses moyens sur le fond et réfute les arguments avancés dans la réponse. Si elle avait consulté, dès le début, ne serait-ce que trois spécialistes parmi les membres de son personnel, l'Organisation aurait évité au requérant les situations difficiles et les déceptions qu'elle-même reconnaît lui avoir causées. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de transférer "le poste ainsi que [lui]-même à New Delhi".

E. Dans sa duplique, la défenderesse retire son objection à la recevabilité. Sur le fond, elle fait valoir que les arguments du requérant ne sont que l'expression de sa "sensibilité personnelle" et non pas des objections valables à la légalité de son affectation. En tout état de cause, le Tribunal n'a compétence ni pour déterminer si une décision discrétionnaire est malavisée ou techniquement inopportune ni pour se prononcer sur le transfert d'un poste donné.

CONSIDÈRE :

Rappel des principaux faits

1. Le requérant est au service du BIT depuis 1970. Le 1^{er} mars 1993, il a été nommé spécialiste principal du développement des coopératives et de la formation au sein de l'Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie de l'Est (EASMAT) du Bureau régional de l'OIT à Bangkok.

2. Le 31 mars 1994, le Sous-directeur général chargé des activités de l'OIT en Asie et dans le Pacifique a adressé une note à la directrice du Département du personnel et au directeur du Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM). Il y était dit ce qui suit :

"Objet : *Echange de postes COOP/BANGKOK
et ADMIN/NEW DELHI*

Je vous informe par la présente note qu'il a été convenu avec les départements techniques concernés et le Bureau régional de Bangkok d'échanger les postes en objet."

3. En fait, rien n'avait été convenu avec les départements techniques concernés ni avec le Bureau régional de Bangkok.

4. Après un échange de correspondance, le Sous-directeur général a expliqué, par mémorandum du 21 avril 1994, ce qui s'était passé au directeur du Département du développement des entreprises et des coopératives (ENTREPRISE), au siège à Genève. Il déclarait :

"1. Je me réfère à la note de [la directrice du personnel] du 13 avril qui faisait elle-même suite à la vôtre du 5 avril. Il semblerait que le mécanisme de consultation n'ait pas bien fonctionné, ce que je regrette sincèrement.

2. J'avais demandé [au directeur régional adjoint] d'entreprendre des consultations préliminaires au cours de son séjour d'information à Genève au début du mois de janvier. Il m'a dit qu'il vous avait parlé de cette question et que vous aviez admis que le développement des coopératives serait une tâche difficile dans les anciens pays à économie planifiée couverts par l'EASMAT alors qu'il y avait davantage de possibilités dans les pays couverts par [l'Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie du Sud]. Parallèlement, vous ressentiez le besoin d'une aide urgente en matière d'administration du travail au Cambodge, au Laos, au Viet Nam, en Mongolie et en Chine. Selon [le directeur régional adjoint], vous pouviez accepter l'idée d'un échange. Toutefois, il se peut qu'en l'absence de toute proposition écrite, vous ayez laissé cette question de côté.

3. Par la suite, nous avons consulté PROGRAM, mais n'avons plus consulté les services techniques concernés. [Le directeur régional adjoint] et moi-même nous sommes mal entendus à ce sujet : il pensait que je procéderais à d'autres consultations pendant la session du Conseil d'administration, en particulier sur ce que cela impliquerait pour M. Mogensen, alors que, de mon côté, je croyais que toutes les consultations nécessaires avaient eu lieu. C'est ce qui explique ma note du 31 mars, qui visait à activer les choses à la fin de ma mission à Genève.

4. [Le directeur régional adjoint] me demande de vous dire combien il regrette que sa conversation avec vous ait entraîné ce malentendu.

5. Pour en revenir au fond de la proposition d'échange, j'espère qu'il ne sera pas nécessaire de réétudier la question. J'ai consulté le Bureau de zone et les directeurs [des Equipes multidisciplinaires] concernés et il est tout à fait manifeste que cette proposition tient compte des priorités de nos mandats. Je compte donc sur votre accord qui permettrait de lancer sans tarder le concours de recrutement d'un spécialiste de l'administration du travail pour l'EASMAT.

6. Si vous êtes d'accord avec cette proposition, je consulterai M. Mogensen sur la date de son transfert."

5. Dans un mémorandum également daté du 21 avril 1994 et adressé au Sous-directeur général, le directeur du Département ENTREPRISE a confirmé qu'il avait bien eu un échange de vues en la matière avec le directeur régional adjoint mais qu'il "ne s'était toutefois pas rendu compte que cela aurait sur le personnel des conséquences du genre de celles qui sont actuellement proposées". Il n'en appuyait pas moins la proposition et recommandait que le Sous-directeur général "continue de prendre les dispositions voulues".

6. Lorsque le requérant a été informé, le 3 mai 1994, que son poste serait transféré à New Delhi, il a immédiatement élevé des objections d'ordre technique et personnel.

7. Il a téléphoné le jour même au directeur du Département ENTREPRISE qui lui a dit que "son acceptation de l'échange reposait sur l'idée que [le requérant] avait été consulté ou même avait proposé cet échange". Apparemment, le directeur a adressé, en juin 1995, une télécopie au Sous-directeur général pour lui déclarer que le poste du requérant devrait être maintenu à Bangkok. Ces affirmations n'ont pas été démenties par l'Organisation.

8. Le directeur régional adjoint, lui aussi, a évité de prendre une décision. Dans son mémorandum du 6 septembre 1994 adressé à la directrice du personnel, il plaide en faveur du requérant. Il indique en conclusion que "nous serions heureux, ici, au Bureau régional d'étudier toute proposition qui permette à M. Mogensen de rester à Bangkok ou d'être muté à Genève".

9. De mai 1994 à septembre 1995, le requérant n'a cessé de faire appel à l'administration pour qu'elle trouve une alternative à sa mutation à New Delhi. Il a proposé diverses solutions et étudié avec l'administration diverses possibilités d'emploi dans d'autres villes. L'administration n'a pas accepté ses autres propositions.

10. Le 17 septembre 1995, la directrice du personnel a informé le requérant par courrier électronique qu'il devait partir pour New Delhi.

11. Toutefois, le 5 octobre 1995, le Sous-directeur général a écrit à la directrice du personnel pour l'informer que, "pour des raisons humanitaires, [il était] d'accord pour que le poste de spécialiste principal des coopératives soit temporairement rattaché à l'Equipe multidisciplinaire pour l'Asie de l'Est".

12. Or, malgré les autres protestations du requérant, la directrice du personnel a écrit à ce dernier le 24 octobre 1995 pour l'informer officiellement qu'il devait "se préparer à partir pour New Delhi dès que possible".

13. Le 3 novembre 1995, le requérant a officiellement demandé que la décision soit réexaminée conformément à l'article 13.1 du Statut du personnel. Dans sa lettre du 7 décembre 1995, le directrice du personnel l'a informé que, conjointement avec le Sous-directeur général et le Directeur général, elle avait entrepris un examen détaillé de la question. La conclusion du Directeur général était que la mutation pouvait être repoussée à juin 1996, date après laquelle le requérant devrait partir pour New Delhi sous peine de risquer le non-renouvellement de son contrat.

14. Le 9 avril 1996, le requérant a présenté une réclamation conformément à l'article 13.2 du Statut du personnel. Au nom du Directeur général, la directrice du personnel a écrit au requérant le 30 juin 1996 pour l'informer que sa réclamation avait été rejetée.

15. Les raisons données pour expliquer ce rejet étaient les suivantes :

i) il y avait de bonnes raisons d'ordre technique pour transférer le poste;

ii) les soucis personnels du requérant avaient été pris en compte, comme il ressort du délai de deux ans accordé entre la décision et le transfert effectif;

iii) les répercussions financières de la mutation avaient été prises en compte puisque le coût de la vie à New Delhi était bien inférieur.

16. Le requérant saisit le Tribunal d'une requête contre cette décision.

Sur la recevabilité

17. La défenderesse a renoncé à opposer l'argument de la forclusion. Le requérant a renoncé à demander au Tribunal d'ordonner que "les mesures voulues soient prises pour [qu'il soit] immédiatement muté à Genève". Seules ces deux questions ayant été soulevées au sujet de la recevabilité, la requête est donc recevable.

Le processus était-il vicié ?

18. Il n'appartient pas au Tribunal de céans de s'arrêter sur le fond de décisions de restructuration au sein d'une organisation. Comme il l'a déclaré à maintes reprises, il n'examinera une telle décision, relevant du pouvoir d'appréciation, que si elle a été prise en violation d'une règle de procédure, s'il y a eu erreur de fait ou de droit, si un fait essentiel a été négligé, s'il y a eu détournement de pouvoir ou encore si une conclusion manifestement erronée a été tirée du dossier.

19. Dans l'affaire en cause, il ressort du dossier qu'il y a eu vice de procédure au sens large de cette expression.

20. La décision originale du Sous-directeur général, transmise dans sa note du 31 mars 1994, reposait clairement sur l'idée erronée que tous les intéressés avaient été consultés et avaient donné leur accord.

21. L'examen de la question entrepris ensuite par le Sous-directeur général et le directeur du Département ENTREPRISE dans leurs mémorandums du 21 avril 1994 montre que la décision faisait suite à une conversation entre ce directeur et le directeur régional adjoint.

22. Il apparaît à la lecture du dossier qu'au cours de cet examen ni le Sous-directeur général ni le directeur du Département ENTREPRISE ne se sont rendu compte que le requérant n'avait toujours pas été consulté, bien que ce fût là la pratique normale.

23. L'affirmation du requérant selon laquelle le directeur lui aurait dit, le 3 mai 1994, que "son acceptation de l'échange reposait sur l'idée que [le requérant avait] été consulté ou même [avait] proposé cet échange" n'a pas été démentie.

24. En outre, il est indiqué au paragraphe 4 de la circulaire 479, série 6, du BIT du 15 avril 1992 :

"L'article 1.9 du Statut du personnel ... permet [au Directeur général] d'affecter les fonctionnaires au siège ou sur le terrain selon l'intérêt du Bureau. Sous réserve de ce pouvoir, les fonctionnaires seront consultés au sujet de leur mutation d'un lieu d'affectation à un autre..."

De même, dans le jugement 1496 (affaire Güsten), le Tribunal a déclaré, au considérant 9, qu'il

"résulte de [la] jurisprudence qu'une audition préalable de l'agent est en tout cas nécessaire lorsque sa mutation est de nature à porter atteinte de manière sensible à sa dignité et à ses intérêts personnels, sans que l'urgence n'exige une mise à exécution très rapide de la mesure".

25. Il est significatif que les trois personnes ayant pris part à la décision d'origine ont par la suite exprimé des réserves. Dans son mémorandum du 6 septembre 1994, le directeur régional adjoint a plaidé en faveur du requérant. Le directeur du Département ENTREPRISE, dans une télécopie adressée au Sous-directeur général, a déclaré que le poste du requérant devrait être maintenu à Bangkok. Quant au Sous-directeur général, il a lui-même écrit à la directrice du personnel pour l'informer qu'il était favorable au rattachement temporaire du poste du requérant au Bureau de Bangkok.

26. Finalement, l'ancienneté du requérant, la durée de son service (pratiquement toujours accompli à des postes difficiles dans des pays en développement), les faits qu'il venait à peine d'être muté à Bangkok et que, sans aucune nécessité ni justification, on a omis de le consulter constituent aux yeux du Tribunal un affront grave à sa dignité et un manquement à l'obligation qu'avait l'Organisation de le traiter avec respect en sa qualité de membre du personnel.

27. Ces faits sont manifestement source de préjudice pour la dignité du requérant et à l'origine de son sentiment de rejet.

28. Toutefois, les réactions du requérant aux divers événements survenus sont également dues, dans une certaine mesure, à ce qu'il escomptait qu'à un moment de sa carrière il serait muté à Genève. Même s'il avait de bonnes raisons de pouvoir espérer cette mutation compte tenu de la politique du BIT en la matière (voir par exemple le paragraphe 14 de la circulaire 479), il n'avait pas légalement le droit d'exiger une telle mutation et ne peut donc demander réparation parce qu'elle n'a pas eu lieu.

29. La lecture du dossier amène à conclure que, si le requérant avait été consulté avant que la décision ne soit prise et non pas simplement après, le Sous-directeur général n'aurait probablement pas pris la même décision. Cette conclusion est confortée par le fait que les trois fonctionnaires ayant pris part à la décision ont cru par la suite que le requérant avait été consulté au préalable.

30. Cette conclusion s'impose d'autant plus lorsqu'on tient compte de l'inertie naturelle qui empêche toute modification d'une décision une fois qu'elle a été prise. Même s'il n'y a pas eu de manquement à la bonne foi (et effectivement il n'y en a pas eu), la décision de transférer le poste du requérant, qui a été arrêtée définitivement dès le 21 avril 1994, n'était plus une question ouverte à une évaluation objective. Lorsque l'on s'est rendu compte que la décision reposait sur une prémisse fautive (à savoir que le requérant avait été préalablement consulté et sa position prise en compte), l'Organisation aurait dû y renoncer et reprendre le processus de manière régulière. Son omission de le faire a, dans les circonstances particulières de l'espèce, vicié ledit processus de manière irréparable.

Sur la réparation

31. Même s'il est évident qu'au stade actuel la réparation consistant à annuler la décision de transférer le poste ne convient plus et ne serait en fait dans le meilleur intérêt ni de l'une ni de l'autre partie, le requérant n'en a pas moins subi un préjudice moral en raison des mesures prises par l'administration. Il est difficile, mais non pas impossible, de dissocier la part de ce préjudice due à la frustration de son espoir d'une mutation à Genève de la part due à l'irrégularité du processus ayant abouti au transfert de son poste de Bangkok à New Delhi. Le Tribunal estime qu'il sera fait une juste évaluation dudit préjudice en allouant à l'intéressé une indemnité s'élevant à 10 000 dollars des Etats-Unis.

32. Le requérant, ayant assuré lui-même sa représentation, n'a pas droit au paiement d'honoraires de conseil, mais se verra accorder, à titre de dépens, un montant que le Tribunal fixe à 1 000 dollars.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'Organisation internationale du Travail versera au requérant la somme de 10 000 dollars des Etats-Unis à titre de réparation.
2. L'Organisation remboursera les frais du requérant pour un montant de 1 000 dollars des Etats-Unis.
3. Le surplus des conclusions du requérant est rejeté.

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

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

(Signé)

Michel Gentot
Jean-François Egli
James K. Hugessen

A.B. Gardner