

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe, seul
le texte anglais fait foi.*

114^e session

Jugement n° 3161

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. M. R. le 29 octobre 2009 et régularisée le 8 décembre 2009, la réponse de l'OEB du 22 mars 2010, la réplique du requérant du 22 avril et la duplique de l'Organisation du 29 juillet 2010;

Vu les articles II, paragraphe 5, 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 britannique né en 1960, est entré au service de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, le 1^{er} novembre 1988 en qualité d'examineur de brevets à la Direction générale 1 (DG1) à La Haye (Pays-Bas). Il fut muté avec effet au 1^{er} mars 1992 au poste d'administrateur au Service des affaires juridiques internationales de la Direction générale 5 (DG5) à Munich (Allemagne), où il s'acquitta de diverses fonctions. En septembre 2005, la DG5 fut réorganisée et une nouvelle direction principale — Affaires européennes et internationales — fut créée (PD5.1). Le requérant se

vit par la suite attribuer de nouvelles fonctions à la Direction des affaires européennes, États membres, au sein de la PD5.1.

En juillet 2007, le directeur principal de la PD5.1 informa verbalement le requérant que l'Office envisageait de le muter à un poste d'examineur. Par une lettre du 19 décembre 2007, signée à la fois par le directeur principal du personnel et par le directeur principal de la PD5.1, il fut de nouveau informé de son éventuelle mutation, justifiée par le caractère essentiellement technique de ses compétences professionnelles qui ne correspondaient pas aux compétences nécessaires à la Direction des affaires européennes, États membres. Il était invité à faire connaître son opinion sur ce point et on lui garantissait qu'en cas de mutation son grade et son échelon, ainsi que son statut de fonctionnaire, resteraient inchangés.

Dans une lettre du 11 février 2008, le requérant se déclara opposé à la mutation envisagée à un poste d'examineur mais disposé à accepter un transfert à un poste qui corresponde à ses connaissances et à son expérience. Le lendemain, le conseil du requérant écrivit au directeur principal chargé des ressources humaines pour faire valoir entre autres que, compte tenu de l'expérience professionnelle de l'intéressé, l'affecter à un poste d'examineur constituerait un manquement au devoir de diligence et de loyauté que l'Office avait à son égard. Par une lettre du 24 avril adressée au requérant, le directeur principal chargé des ressources humaines expliqua que l'Office était disposé à prendre ses souhaits en compte mais qu'aucun autre poste approprié n'était alors disponible et qu'il y avait un besoin urgent de recruter des examinateurs à la DG1. Il indiquait que la prochaine étape de la procédure consisterait en une conversation entre le requérant et des représentants de la DG1 afin de déterminer les domaines techniques dans lesquels les compétences de l'intéressé pourraient être utilisées.

Le 26 juin 2008, lors d'une réunion avec deux directeurs du bi-cluster Mesure et optique, un représentant du personnel et un membre de la Direction principale des ressources humaines, le requérant formula de nouveau des objections concernant son affectation à un poste d'examineur. Par une lettre du 16 juillet adressée à la

Présidente de l'Office, son conseil demanda entre autres qu'il ne soit pas muté à un poste d'examineur à la DG1 et qu'il lui soit permis de rester affecté à la Direction des affaires européennes, États membres. Au cas où ces demandes ne pourraient être accueillies, le conseil demandait que sa lettre soit considérée comme un recours interne

Le requérant fut informé par lettre du 12 septembre 2008 que la Présidente avait renvoyé la question pour avis à la Commission de recours interne. Alors que se déroulait la procédure de recours interne, il fut informé par lettre du 10 octobre de la décision de le muter, avec effet au 1^{er} novembre 2008, au poste d'examineur à la Direction 2.2.13, conformément au paragraphe 2 de l'article 12 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets. Par lettre du 15 octobre, le conseil du requérant informa la Commission de recours interne que l'intéressé demandait également l'annulation de cette décision.

La Commission rendit son avis le 8 juin 2009 et recommanda entre autres, à la majorité de ses membres, que la mutation du requérant soit annulée et qu'il soit affecté à un autre poste correspondant à son expérience, de préférence à la PD5.1. Une minorité des membres de la Commission recommanda le rejet du recours. Par lettre du 3 août 2009, le requérant fut informé que la Présidente avait reçu l'avis de la Commission mais demandait l'accord du requérant pour prolonger le délai prescrit pour prendre une décision définitive afin de pouvoir examiner un rapport qu'elle attendait du médiateur concernant des allégations que le requérant avait formulées au sujet de sa mutation. Dans un échange de correspondance avec l'administration, l'intéressé fit valoir son droit d'obtenir une décision de la Présidente dans le délai réglementaire. N'ayant reçu aucune décision définitive, il saisit le Tribunal de céans le 29 octobre 2009 pour attaquer la décision du 10 octobre 2008.

Par une lettre du 9 décembre 2009 émanant du directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement, le requérant fut informé que la Présidente avait décidé de suivre l'avis de la minorité de la Commission de recours interne et, pour les raisons exprimées dans cet avis ainsi que pour celles avancées par l'Office au cours de la procédure de recours interne, de rejeter son recours comme totalement

dénué de fondement. Le directeur soulignait que la Présidente ne souscrivait pas à la conclusion de la majorité des membres de la Commission qui estimait que les raisons données pour justifier la mutation de l'intéressé n'étaient pas suffisantes.

B. Le requérant soutient que la décision de le muter à un poste d'examineur porte atteinte à son statut de fonctionnaire puisqu'il enfreint le paragraphe 2 de l'article 12 du Statut des fonctionnaires, en vertu duquel, selon lui, toute mutation doit se faire à un poste vacant correspondant au grade du fonctionnaire concerné. Il conteste en outre l'affirmation de l'OEB selon laquelle il ne possédait pas les compétences nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions à la Direction des affaires européennes, États membres, en faisant observer que de 1992 à 2000 et de 2005 jusqu'à sa mutation en 2008 il s'est occupé de projets de coopération internationale à la DG5.

Il voit un «prétexte» dans l'affirmation de l'Office selon laquelle sa mutation répondait en partie à un besoin urgent de recruter des examinateurs à la DG1 et il accuse l'Office de détournement de pouvoir. Il soutient que pendant seize ans il a suivi une carrière d'administrateur à l'OEB et que, de ce fait, il n'a plus les compétences ou l'expérience requises pour travailler en tant qu'examineur. D'ailleurs, l'Office a dû l'envoyer suivre une formation à l'Académie européenne des brevets et il est prévu pour lui une courbe d'apprentissage d'une durée de trois ans.

D'après le requérant, l'Office a cherché à justifier sa mutation en invoquant la suppression de son poste, alors que le budget de 2009 pour la PD5.1 ne prévoyait pas de suppression de poste. Au contraire, le nombre de postes permanents a été augmenté de trois. En outre, il n'était pas un candidat indiqué pour participer à une «rotation» d'emplois parce que son travail dans le domaine des affaires internationales n'était pas compatible avec les tâches principales d'un examinateur de brevets.

S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal de céans, le requérant affirme que toute mutation doit correspondre aux qualifications du fonctionnaire et à la connaissance et aux compétences qu'il a acquises

dans son poste précédent. Accorder simplement le même grade à l'intéressé ne suffit pas. Le requérant prétend que, même s'il a conservé le grade A4, il a subi une humiliation dans la mesure où il a été traité comme un examinateur nouvellement recruté sans expérience professionnelle. En outre, sa mutation l'a privé de possibilités ultérieures de promotion. Cette mutation a donc porté atteinte à sa dignité et à sa réputation et lui a causé un tort inutile.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 10 octobre 2008 et d'ordonner à l'OEB de le réintégrer dans son poste précédent ou, à défaut, de l'affecter à un autre poste administratif au sein de la PD5.1, qui correspond à ses qualifications, à son expérience et à ses compétences. Si un tel poste n'est pas immédiatement disponible, il demande à être «détaché» à la PD5.1 avant de se voir affecté à un poste vacant approprié dans un délai raisonnable. Il réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'OEB rappelle que, selon la jurisprudence, les décisions de mutation, qui relèvent par nature du pouvoir discrétionnaire de l'organisation, ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle restreint. Elle affirme que la décision contestée était régulière car elle avait été prise pour plusieurs raisons complémentaires qui, considérées dans leur ensemble, justifient la mutation en question.

Premièrement, les compétences du requérant, d'ordre essentiellement technique, ne convenaient pas aux tâches à caractère hautement politique accomplies au sein de la Direction des affaires européennes, États membres, après le réaménagement de la PD5.1. Deuxièmement, l'Office avait besoin d'examineurs supplémentaires à la DG1 pour faire face à une charge de travail croissante. C'est pourquoi il avait muté d'anciens examinateurs à cette Direction et avait aussi recruté de nouveaux examinateurs, dont certains appartenaient au même groupe d'âge que le requérant. De l'avis de la défenderesse, vu son expérience antérieure, le requérant était plus qualifié pour s'acquitter de fonctions d'examen que des examinateurs nouvellement entrés dans la profession. Troisièmement, contrairement à ce qu'affirme le requérant, des postes ont bien été supprimés au sein de la PD5.1.

Quatrièmement, la défenderesse explique qu'elle a intérêt à pratiquer la rotation d'emplois pour certains fonctionnaires afin de favoriser l'évolution des carrières. La mutation du requérant permet à d'autres examinateurs de bénéficier de cette rotation. De plus, l'Office a recherché d'autres possibilités de mutation pour l'intéressé, mais aucun autre poste approprié n'était vacant à l'époque des faits.

Se référant à la jurisprudence, la défenderesse soutient que la décision de muter le requérant a été prise dans un total respect de sa dignité. Celui-ci a été pleinement informé et s'est vu accorder la possibilité d'être entendu. La décision n'a pas été prise pour des raisons d'incompétence professionnelle et ne constituait pas une sanction disciplinaire déguisée. Le requérant a conservé son grade et son traitement; il est resté dans le même lieu d'affectation, a reçu la formation nécessaire et s'est vu confier des tâches pour lesquelles il avait été recruté et qu'il avait accomplies pendant quatre ans. Enfin, l'Organisation nie que ses chances de promotion aient été compromises.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Il soutient que les raisons avancées par l'Office pour justifier sa mutation n'ont aucun lien entre elles et qu'il est donc logique d'analyser la légalité de chacune séparément, ce qui a été l'approche suivie par la majorité des membres de la Commission de recours interne.

E. Dans sa duplique, l'OEB maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. La requête dont est saisi le Tribunal de céans a été déposée le 29 octobre 2009. À cette date, la Présidente de l'OEB n'avait pas pris de décision sur les recommandations que la Commission de recours interne avait formulées dans son rapport du 8 juin 2009 au sujet du recours formé par le requérant contre la décision de le muter. Plus de soixante jours s'étaient écoulés depuis que les recommandations avaient été formulées. Le requérant semblait donc, en déposant sa requête, exercer le droit que lui conférait de l'article VII, paragraphe 3,

du Statut du Tribunal. Si cela avait été le cas, l'objet de la requête aurait été, à l'époque du dépôt, une décision implicite de la Présidente de l'OEB de rejeter les recommandations de la Commission. En fait, le requérant a commis l'erreur dans le formulaire de requête de désigner la décision attaquée comme étant la décision du 10 octobre 2008, c'est-à-dire la notification écrite initiale de la décision de le muter. L'OEB ne soulève à ce sujet aucune fin de non-recevoir dans ses écritures. De fait, dans sa réponse, l'Office reconnaît que la requête est recevable.

2. Toutefois, une décision expresse a par la suite été prise. Le 9 décembre 2009, le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement a écrit une lettre au requérant au nom de la Présidente pour lui communiquer la décision de cette dernière. Cette lettre est jointe en annexe à la réponse de l'Office et des écritures ont été déposées par celui-ci au sujet de sa teneur. Le requérant ne conteste pas dans sa réplique la référence que fait l'Organisation à cette lettre. En conséquence, et conformément à sa jurisprudence, le Tribunal estime qu'il y a lieu d'examiner la requête en considérant qu'elle est dirigée contre la décision expresse du 9 décembre 2009 (voir le jugement 2786).

3. La décision expresse est entachée d'un vice juridique fondamental et il y a lieu de traiter d'emblée cette question. Les membres de la Commission de recours interne ont exprimé un avis partagé. La majorité des membres a recommandé que le recours soit accueilli, que la mutation du requérant soit annulée, que le requérant soit réaffecté à un poste correspondant à son expérience, de préférence au sein de la PD5.1, et que ses dépens lui soient remboursés. Ces recommandations étaient étayées par quinze pages d'analyse détaillée des faits et par une évaluation de l'opportunité de la mutation compte tenu des circonstances. La minorité des membres a recommandé le rejet du recours avec un exposé des motifs beaucoup plus bref.

4. Dans la lettre du 9 décembre 2009, le directeur chargé des affaires juridiques et de la gestion du changement, après deux

paragraphes d'observations liminaires, s'adresse au requérant en ces termes :

«Je suis chargé de vous informer que la Présidente a décidé de suivre l'avis de la minorité des membres de la Commission de recours interne et, pour les raisons qui y sont exprimées ainsi que pour celles avancées par l'Office au cours de la procédure de recours, de rejeter votre recours comme étant entièrement dénué de fondement.»

Suivent trois sections numérotées comportant un ou plusieurs paragraphes qui semblent exposer les motifs, sous une forme numérotée, de la décision de la Présidente transmise par le directeur. Le premier paragraphe numéroté commence ainsi :

«1. Plus précisément, [le Tribunal dans le jugement] n° 1929 (au considérant 5) a défini comme suit dans quelle mesure il peut exercer un contrôle sur les décisions de mutation : *“en principe, une organisation est juge de son intérêt et le Tribunal ne saurait se substituer à celle-ci; il ne peut intervenir que si la décision est affectée d'un vice de forme ou de procédure, émane d'une autorité incompétente ou se fonde sur des motifs de droit erronés ou des faits inexacts, ou si des faits essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou si un détournement de pouvoir est établi”*.

Étant donné la portée du contrôle définie ci-dessus, la Présidente n'est pas d'accord avec la majorité pour dire que les motifs fournis pour justifier la mutation sans le consentement [du requérant] étaient insuffisants. Cette conclusion semble avoir dépassé les limites énoncées plus haut du contrôle de légalité susceptible d'être exercé sur les décisions discrétionnaires telles que les mutations.»

Dans ce même paragraphe, le directeur expose ensuite le raisonnement suivi par la Présidente pour déterminer si la mutation constituait une mesure raisonnable, et il dit ce qui suit :

«La Présidente fait donc sienne la conclusion de la minorité des membres qui a estimé que la mutation avait un rapport raisonnable avec les objectifs licites à atteindre, qu'aucune conclusion erronée n'avait été tirée des faits à la base du litige et finalement, **compte tenu du contrôle restreint susceptible d'être exercé sur des décisions discrétionnaires**, que les intérêts de l'Office dans cette affaire l'emportaient.» (Caractères gras ajoutés.)

5. Il ressort clairement de ces deux passages que le jugement de la Présidente à l'égard de l'avis exprimé par la majorité des membres était faussé par son idée que le rôle de la Commission de recours

interne avait des limites et que la majorité des membres de cette commission les avait dépassées. C'est là une erreur fondamentale : il y a confusion entre le rôle de la Commission de recours interne (et les principes qui la régissent) et le rôle d'un organe juridictionnel qui contrôle la légalité de décisions administratives comme le Tribunal de céans (et les principes qui régissent un tel organe).

6. La Commission de recours interne est instituée en vertu de l'article 110 du Statut des fonctionnaires. L'article 111 traite du fonctionnement de la Commission et il y est dit que les membres de la Commission «exercent leurs fonctions en toute indépendance». L'article 113 porte sur la procédure suivie par la Commission. Il impose que «[l]e dossier transmis à la commission de recours comporte toutes les pièces nécessaires à l'instruction de l'affaire». Il prévoit que la Commission peut recevoir des témoignages oraux ou écrits, procéder à une instruction complémentaire et «demander tout document ou renseignement écrit [qu'elle] juge utile à l'instruction». La Commission est aussi habilitée à arrêter son règlement intérieur. Ce règlement prévoit la convocation de témoins et l'enregistrement sur bande magnétique de leur déposition. Ces dispositions ne permettent pas de penser que la Commission a une tâche autre que celle d'examiner sur le fond la décision faisant l'objet du recours. Autrement dit, la tâche de la Commission de recours interne consiste à déterminer si la décision contestée est la bonne décision ou si, au vu du dossier, une autre décision aurait dû être prise. S'il est vrai que les dispositions portant création d'une commission ou d'un organe de recours interne peuvent limiter les fonctions de l'instance créée, ce n'est pas le cas pour la Commission de recours interne établie en vertu du Statut des fonctionnaires de l'OEB.

7. Bien entendu, l'autorité de la Commission se limite à formuler des recommandations et, dans cette mesure, le pouvoir de décision ultime appartient, dans une affaire comme celle-ci, à la Présidente de l'Office. Toutefois, la Présidente est tenue de prendre dûment en compte les recommandations de la Commission et de ne pas ignorer le raisonnement de ses membres en indiquant à tort,

comme elle l'a fait en l'occurrence, que les membres de la Commission ont dans leur majorité outrepassé les limites de leur rôle en se prononçant sur le recours.

Dans le cas d'espèce, l'approche suivie par la Présidente l'a semble-t-il amenée à laisser de côté, ou à négliger dans son raisonnement, plusieurs éléments essentiels de l'analyse de la majorité des membres de la Commission de recours interne. Par exemple, on ne trouve pas de réponse appropriée au point de vue de la majorité selon lequel la mutation du requérant n'était pas justifiable par un besoin urgent d'examineurs dans la mesure où il allait falloir trois années de formation à l'intéressé. On ne trouve pas non plus de réponse appropriée à la conclusion du requérant, admise par la majorité, selon laquelle il était passé d'administrateur et directeur de projet chevronné à examinateur débutant, ce qui constituait un changement majeur de statut. L'approche suivie par la Présidente a eu pour résultat que sa décision n'était pas «pleinement et correctement motivée» comme c'est nécessaire lorsque dans une décision finale il est refusé, au détriment d'un membre du personnel, de suivre une recommandation favorable de l'organe de recours interne (voir le jugement 2339, au considérant 5).

8. Le Tribunal a examiné une question semblable au sujet du rôle d'un organe de recours dans le jugement 3077, qui portait sur une affaire de sélection en vue de l'engagement à un poste donné d'un fonctionnaire de l'Organisation internationale du Travail. Le Tribunal y déclarait ce qui suit :

«3. La Commission a déclaré dans son rapport qu'elle avait été guidée par la jurisprudence bien établie du Tribunal selon laquelle une nomination est une décision de nature discrétionnaire et qu'elle devait donc se limiter à rechercher s'il y avait eu ou non traitement inéquitable et si la procédure de concours était ou non entachée d'un vice. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas à "donner son avis sur les mérites respectifs des différents candidats". [...]

Le requérant soutient que la Commission, en se bornant à exercer un contrôle restreint sur la décision de ne pas le nommer au poste qu'il brigait, s'est comportée comme une juridiction administrative et l'a privé de son droit à un recours interne effectif. Certes, c'est à tort que la Commission a invoqué la jurisprudence relative au pouvoir de contrôle restreint du Tribunal

de céans pour définir sa propre compétence (voir le jugement 3032, au considérant 10), et le requérant a raison d'affirmer qu'elle n'est pas une juridiction administrative dont la tâche se limite, en principe, au contrôle de la légalité des décisions attaquées. [...]»

9. Le Tribunal rappelle que «le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel» (voir le jugement 2781). Dans le cas d'espèce, le requérant n'a pas bénéficié pleinement de son droit à un recours interne parce que la Présidente de l'Office a considéré à tort que les recommandations légalement fondées de la majorité des membres de la Commission de recours interne outrepassaient les pouvoirs de cette dernière. Le Tribunal relève que la majorité des membres de la Commission s'est appuyée à plusieurs reprises, sans nécessité, sur des décisions du Tribunal de céans pour examiner le recours du requérant. Une minorité des membres a fait de même une fois, quoiqu'en termes très généraux. Cependant, les références à la jurisprudence que la majorité des membres a faites dans son avis ne semblent pas avoir limité sa démarche et ont servi à cerner des sujets qui ont ensuite été examinés en détail.

Il découle de ce qui précède que la décision du 9 décembre 2009 doit être annulée et l'affaire renvoyée devant l'Organisation pour qu'elle l'examine à nouveau dans le respect du droit. Le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 10 000 francs suisses. Il a également droit à 6 000 francs à titre de dépens pour la saisine du Tribunal.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Présidente de l'Office qui est énoncée dans la lettre du 9 décembre 2009, aux termes de laquelle le recours du requérant a été rejeté, est annulée.

2. L'affaire est renvoyée devant l'Organisation pour qu'elle examine les recommandations de la Commission de recours interne conformément au considérant 7 ci-dessus.
3. L'Organisation versera au requérant 10 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
4. Elle lui versera également 6 000 francs à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2012, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2013.

SEYDOU BA
GIUSEPPE BARBAGALLO
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET