

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME SESSION

Affaire Feistauer

Jugement No 1779

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. Gerhard Feistauer le 22 novembre 1996 et régularisée le 2 janvier 1997, la réponse de l'OIT en date du 14 avril, la réplique du requérant du 28 août et la duplique de l'Organisation du 4 novembre 1997;

Vu l'article II, paragraphe 1, 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 allemand né en 1940, est entré au service du Bureau international du Travail (BIT) en 1987, aux termes d'un engagement de durée déterminée, en qualité d'administrateur principal des contrats de sous-traitance, de grade P.3. Il était employé par le Service du matériel et des contrats de sous-traitance pour la coopération technique (EQUIPRO) du Département de la coopération technique. Le BIT a reclassé son poste au grade P.4 avec effet au 1^{er} octobre 1993 et l'a dans le même temps promu à ce même grade.

A partir du 1^{er} décembre 1994, EQUIPRO a été rattaché au Bureau de l'administration intérieure (INTER). En raison d'un déficit financier en 1994-1995, l'Organisation a dû réduire ses dépenses, et par circulaires datées des 27 juin et 18 juillet 1995, elle a annoncé au personnel des mesures de réduction de ses effectifs. En septembre 1995, elle a examiné la question des effectifs d'EQUIPRO et est parvenue à la conclusion selon laquelle, par manque de fonds, plusieurs postes de la catégorie des services organiques devaient être supprimés. Le 7 décembre 1995, le chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN) a proposé un redéploiement au requérant, avec la possibilité d'une promotion au grade P.5, à un poste de spécialiste principal du développement de l'emploi, au sein de l'Equipe consultative multidisciplinaire de l'OIT pour l'Asie du Sud-Est (EASMAT), à Bangkok. Dans une minute de la même date, le requérant a fait savoir au chef de P/PLAN qu'il aurait préféré rester au siège, mais qu'il allait étudier cette offre.

Le 20 décembre 1995, la directrice du Département du personnel lui a offert le poste de directeur adjoint du Bureau de l'OIT à Moscou. Dans une minute datée du 21 décembre, un administrateur du personnel lui a demandé de se décider avant le 26 janvier 1996 et lui a indiqué que, pour des raisons budgétaires, son contrat, qui devait expirer le 31 décembre 1995, ne serait prolongé que de trois mois. A la suite d'autres discussions, le requérant a envoyé au chef d'INTER et à la directrice du personnel une minute datée du 26 janvier 1996, en demandant au premier de lui indiquer quelles étaient les tâches qui «allaient être maintenues» et quels postes il serait raisonnable de conserver au sein d'EQUIPRO. Après deux rappels de la part du requérant, la directrice du personnel lui a fait savoir, le 15 février, que l'administration ne pouvait pas encore lui répondre.

Le 16 février, le requérant a appris de la secrétaire du Comité de sélection que le Directeur général avait approuvé son transfert à Bangkok et que ses entretiens préparatoires débuteraient le 26 février. Il a protesté et, dans une minute du 21 février, a demandé au chef de P/PLAN de suspendre son transfert. Dans une réponse datée du 23 février, l'administration a accepté de différer les entretiens préparatoires jusqu'à ce qu'il ait pu avoir une entrevue avec des responsables à INTER et au Département du personnel.

Le 11 mars 1996, il a soumis une réclamation, en application de l'article 13.2 du Statut du personnel, contre la suppression de son poste à EQUIPRO, contre le fait que ses fonctions avaient été confiées à quelqu'un d'autre et contre ce qu'il considérait comme un traitement discriminatoire. Dans une minute datée du 29 mars, la directrice du

personnel lui a indiqué, en réponse aux questions qu'il avait posées le 26 janvier, que les motifs de la proposition de transfert à Bangkok étaient «professionnels et liés à des questions de gestion», que puisque sa réclamation n'avait pas d'effet suspensif son contrat serait prolongé de vingt-cinq mois et qu'il était transféré à Bangkok avec une indemnité spéciale de fonctions au grade P.5. Les entretiens préparatoires du requérant ont commencé le 15 avril 1996 et, le 1^{er} août, il a pris ses fonctions à Bangkok.

Par lettre du 23 août 1996, la directrice du personnel l'a informé de la décision du Directeur général de rejeter sa réclamation. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant affirme que la décision contestée est illégale. Ses objections portent sur la procédure et sur le fond. Il prétend tout d'abord qu'il n'était pas régulier que la réponse à sa réclamation émane de l'un des fonctionnaires -- la directrice du Département du personnel -- qui l'avaient maltraité. L'OIT n'aurait pas dû porter la question de son transfert devant le Comité de sélection avant qu'il ne reçoive une décision écrite concernant sa minute du 26 janvier 1996, minute qu'il décrit comme une demande de réexamen présentée aux termes de l'article 13.1 du Statut du personnel.

Sur le fond, il conteste à la fois la suppression du poste d'administrateur principal des contrats de sous-traitance et son transfert à Bangkok. Il considère que la suppression du poste n'était pas justifiée : le poste que l'OIT aurait dû supprimer était un poste de grade P.5, la structure d'EQUIPRO étant «trop chargée au sommet». Comment l'Organisation, demande-t-il, peut-elle invoquer un manque de moyens financiers alors que ses pratiques de gestion étaient si «prodigues» ? De toute façon, le déficit était «dans une large mesure» imputable à l'Organisation elle-même et les mesures prises par cette dernière étaient loin d'être du meilleur «rapport coût/efficacité».

Il prétend que son transfert n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation : il aurait été plus opportun de l'affecter à un poste vacant dans un autre département. Ce transfert n'était pas dans son propre intérêt non plus.

Le requérant présente sept demandes : 1) la réinstitution du poste d'administrateur principal des contrats de sous-traitance au sein d'EQUIPRO, quitte, s'il le faut, à supprimer un autre poste; 2) sa réintégration dans ses anciennes fonctions et l'annulation de la «décision» de confier lesdites fonctions à un autre fonctionnaire; 3) l'annulation de son transfert à Bangkok et l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel; 4) «une réparation» pour «les fortes pressions» qu'il a subies; 5) l'obtention d'«un contrat qui tienne dûment compte de ses années de service, etc.», en cas d'admission de ses trois premières demandes; ou 6) l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel et tort moral au cas où elles viendraient à être rejetées; et 7) les dépens.

C. L'OIT répond que la requête est dénuée de fondement. Elle rejette les arguments de l'intéressé concernant la procédure et le fond. La délégation est la méthode «normale» d'exercice de l'autorité, et il est parfaitement régulier que le Directeur général demande à la directrice du personnel d'agir en son nom. L'Organisation conteste le fait que la minute du requérant datée du 26 janvier 1996, dans laquelle il n'était pas fait mention de l'article 13.1, ait constitué une demande de réexamen au sens dudit article. De toute façon, il a obtenu une réponse écrite à ses questions, émanant de la directrice du personnel.

Le requérant ne remet pas en cause la nécessité de supprimer des postes, mais le choix du poste à supprimer : or il ne peut légalement contester une décision que le Directeur général a prise dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Selon la jurisprudence, toute organisation, pour s'adapter à l'évolution dans le temps des conditions dans lesquelles elle exerce ses activités, est libre de prendre les décisions qui lui semblent les plus judicieuses en ce qui concerne la restructuration et le redéploiement de son personnel pour des raisons d'économie et d'efficacité. Le fait que l'OIT ait confié les anciennes fonctions du requérant à un autre fonctionnaire est conforme aux impératifs du redéploiement de son personnel et le requérant n'a pas prouvé que la suppression de son poste ait été entachée d'une quelconque irrégularité susceptible de justifier son annulation.

L'Organisation devait soit lui trouver un autre emploi, soit laisser son contrat venir à échéance. Elle n'était pas obligée de lui trouver le poste le mieux adapté à ses qualifications. Elle est loin d'avoir fait fi des intérêts du requérant : sa préoccupation «première» était de sauvegarder son emploi en lui confiant un travail qu'il pouvait faire correctement. Il est vrai qu'il aurait préféré un poste au siège, mais celui qu'il convoitait était gelé pour des raisons budgétaires.

Ses demandes sont «mal conçues» dans la mesure où il souhaite que le Tribunal agisse comme un «superviseur administratif» : aux termes de l'article VIII de son Statut, le Tribunal ne peut ni ordonner la suppression d'un poste

ni annuler une décision «imaginaire» de confier les fonctions du requérant à son supérieur.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments. Ce à quoi il s'oppose, c'est au fait que l'administration ait exercé son autorité de façon «égoïste et répressive». Il considère que la décision attaquée est une preuve de mauvaise gestion. Elle lui a par ailleurs porté préjudice sur le plan financier. Il exige la production de «tous les documents» concernant la suppression de son ancien poste et son «transfert imposé».

E. Dans sa duplique, l'OIT fait remarquer que la réplique ne contient aucun argument juridique permettant de réfuter ceux qu'elle a avancés dans sa réponse. Quant aux prétendues pertes financières du requérant, elle fait valoir que tout fonctionnaire international a «le devoir spécifique» d'accepter que son transfert puisse entraîner une perte «ou» un gain financier. Etant donné qu'à première vue elle n'a commis aucun abus de pouvoir, il n'y a aucune raison qu'elle produise les documents demandés.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant demande le réexamen de la décision de l'Organisation internationale du travail de supprimer son ancien poste à Genève et de le muter à un nouveau poste à Bangkok. Il occupait auparavant le poste d'administrateur principal des contrats de sous-traitance, de grade P.4, au sein du Service du matériel et des contrats de sous-traitance pour la coopération technique (EQUIPRO). Ce poste a été supprimé avec effet au 31 mars 1996, date à laquelle le requérant a été réaffecté au poste de spécialiste principal du développement de l'emploi, de grade P.5, au sein de l'Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie du Sud-Est (EASMAT), à Bangkok.

2. A la suite d'un long échange de correspondance avec l'Organisation, le requérant, en application de l'article 13.2 du Statut du personnel et par lettre datée du 11 mars 1996, a officiellement déposé une réclamation contre la décision du Directeur général. Dans une lettre en date du 23 août 1996, qu'elle lui a adressée, la directrice du Département du personnel, agissant sur délégation du Directeur général, a rejeté cette réclamation. C'est cette décision que le requérant attaque devant le Tribunal.

3. Les questions que soulèvent les écritures du requérant sont les suivantes :

a) La décision de supprimer son poste et de le redéployer était-elle conforme aux dispositions du Statut du personnel ?

b) La directrice du Département du personnel avait-elle la compétence requise pour répondre à la réclamation qu'il avait soumise en application de l'article 13.2 du Statut du personnel ?

La décision de supprimer le poste du requérant et de le redéployer à Bangkok était-elle conforme aux dispositions du Statut du personnel ?

4. Le requérant affirme que la structure de gestion d'EQUIPRO était «trop chargée au sommet» et que si l'Organisation avait vraiment voulu réduire ses coûts, elle avait à sa disposition, pour ce faire, d'autres options plus raisonnables que la suppression de son poste, comme par exemple la suppression d'un poste de supervision et/ou une fusion d'EQUIPRO et de la Section de l'économat (ECONOM). Le requérant invite le Tribunal à examiner le rapport coût/efficacité et la justification de la décision de l'Organisation de conserver deux postes de superviseur à EQUIPRO pour un fonctionnaire de la catégorie des services organiques et cinq fonctionnaires de la catégorie des services généraux. Ce faisant, il demande au Tribunal de déterminer si la suppression de son poste, plutôt que d'autres mesures d'économie, servait le mieux les intérêts de l'Organisation.

5. Le Tribunal ne saurait substituer son opinion à celle de l'administration lorsqu'il s'agit de la politique menée par l'Organisation. Comme il l'a fait savoir en de nombreuses occasions, une organisation internationale doit avoir la possibilité de s'adapter à l'évolution des circonstances. Le Tribunal ne se prononcera pas sur des décisions de politique prises par une organisation dans des domaines tels que la restructuration et le redéploiement de son personnel. Il n'interviendra que si une décision est prise par un organe qui n'est pas compétent pour ce faire, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée d'abus de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées (voir le jugement 1131, affaire Louis, au considérant 5).

6. Le requérant affirme i) qu'en l'espèce la décision a été entachée d'abus de pouvoir; ii) qu'elle repose sur plusieurs erreurs de procédure; et iii) que l'Organisation a omis de tenir compte de faits essentiels.

i) L'abus de pouvoir

7. Selon le requérant, il y a eu abus de pouvoir parce que la personne qui a décidé de supprimer son poste était directement menacée par les réductions d'effectifs à EQUIPRO et qu'elle a décidé de supprimer le poste du requérant plutôt que le sien. Cette allégation n'est cependant pas corroborée par les faits.

8. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation la production des preuves écrites permettant de déterminer qui a été à l'origine de la suppression de son poste et l'a proposée. La réponse à cette demande est contenue dans la minute de la directrice du personnel datée du 15 mars 1996, adressée au trésorier et contrôleur des finances du BIT. Dans cette minute, la directrice déclare que c'est le chef d'EQUIPRO qui a décidé, en 1995, qu'il fallait supprimer deux postes. La directrice indique ensuite que c'est le chef du Bureau de l'administration intérieure (INTER) qui a découvert, par l'intermédiaire du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières (P/PLAN), que le poste vacant à Bangkok pouvait convenir au requérant. Elle conclut que la proposition de supprimer le poste du requérant et de transférer ce dernier à Bangkok a été le résultat d'«un processus conjoint entre EQUIPRO, INTER et P/PLAN».

9. A la suite de la réorganisation, le chef des opérations d'EQUIPRO a assumé les fonctions du requérant, en sus des siennes propres. Il apparaît donc que le chef des opérations n'a que très peu, si ce n'est pas du tout, contribué à la décision de supprimer le poste du requérant, et à fortiori à celle de le transférer à Bangkok. D'ailleurs, même s'il avait participé à la décision de supprimer le poste du requérant, cela n'aurait pas constitué un abus d'autorité. Contrairement à ce que prétend le requérant, il n'y a pas la moindre preuve qu'il se soit agi de choisir entre la suppression du poste de chef des opérations et celle du poste du requérant.

ii) Les irrégularités de procédure

a) La suppression de poste

10. Le requérant demande au Tribunal de déterminer si la réorganisation d'EQUIPRO était conforme aux procédures en vigueur à l'OIT et aux normes applicables aux organisations internationales. Selon lui, la procédure normale de réorganisation aurait consisté à : i) établir une description neutre des nouveaux postes; ii) lancer un appel de candidatures; iii) sélectionner les candidats en toute impartialité; et iv) les affecter aux postes correspondants.

11. En invoquant une irrégularité de procédure, le requérant montre qu'il a mal compris le contrôle que peut exercer le Tribunal. Le Tribunal peut censurer un processus lorsque celui-ci est susceptible d'être vicié par un parti pris, un abus de pouvoir ou d'autres irrégularités semblables. Il ne lui appartient pas, en revanche, de décider ce que devrait être une «procédure normale» de restructuration.

12. En l'espèce, l'Organisation a décidé que deux postes devaient être supprimés à EQUIPRO. Elle a ensuite estimé que le requérant pouvait convenir à un poste à Bangkok et que les responsabilités de deux postes, au sein d'EQUIPRO, pouvaient être regroupées de manière à en faire un seul poste. Le requérant a été tenu informé tout au long du processus, notamment pour ce qui touche aux décisions qui le concernaient directement, et il a eu la possibilité de présenter des objections, ce qu'il a fait. S'agissant de la suppression de son poste, rien ne laisse à penser que l'Organisation ait utilisé une procédure inappropriée ou injuste.

b) Le transfert

13. En ce qui concerne le transfert du requérant à Bangkok, il convient de faire observer que l'Organisation avait parfaitement le droit de redéployer le requérant et, après l'avoir fait, de décider de la suppression de son poste. Toutefois, étant donné que la pratique usuelle consiste à consulter les fonctionnaires lorsqu'on propose de les muter, l'Organisation avait le devoir de tenir compte des objections du requérant à son redéploiement avant de décider de supprimer son poste sur cette base.

14. Il ressort du dossier que c'est le 7 décembre 1995 que l'Organisation a pour la première fois contacté le requérant au sujet du transfert envisagé. Le contrat du requérant a été renouvelé pour trois mois supplémentaires à la fin de décembre 1995 et, le 16 février 1996, le Comité de sélection a finalement recommandé son transfert. Entre-temps, bien qu'il soit devenu de plus en plus manifeste que l'Organisation allait supprimer son poste et le transférer, le requérant a eu amplement l'occasion de présenter ses objections. Il ne fait aucun doute qu'au moment

où la décision définitive a été prise, toutes les personnes impliquées étaient parfaitement au courant des objections personnelles et professionnelles du requérant. Il faut donc en conclure que l'Organisation a tenu compte de ces objections mais qu'elle a malgré tout pris une décision contraire, ce qu'elle avait parfaitement le droit de faire.

15. Le requérant soulève diverses objections quant à la procédure suivie devant le Comité de sélection. Comme l'explique l'Organisation, la saisine du Comité de sélection n'était nécessaire que parce que le requérant était réaffecté à un poste de grade plus élevé. Etant donné que le rôle du Comité de sélection se limitait à déterminer s'il devait ou non y avoir un concours pour le poste, et étant donné que le Comité s'est prononcé en faveur du requérant, les objections sont sans fondement.

iii) L'omission de tenir compte de faits essentiels

16. Le requérant affirme que les contrats de sous-traitance étaient en augmentation et que l'Organisation n'a pas tenu compte d'un fait essentiel lorsqu'elle a décidé de conserver le poste d'administrateur principal des achats mais de supprimer celui d'administrateur principal des contrats de sous-traitance.

17. Au dire même du requérant, l'Organisation savait que les contrats de sous-traitance étaient de plus en plus nombreux et qu'ils constituaient une part importante du travail d'EQUIPRO. La minute du requérant du 29 juin 1995 ne pouvait pas être plus claire sur ce point, et l'Organisation a reconnu cette situation. Elle n'a pas ignoré ces faits, mais a décidé qu'elle était en mesure de maintenir les contrats de sous-traitance au sein d'EQUIPRO en fusionnant le poste du requérant avec celui de chef des opérations. De même, le fait que le chef d'INTER ait demandé la prolongation du contrat du requérant n'a pas été ignoré non plus; sa demande a été refusée en raison de la décision de l'Organisation de supprimer le poste du requérant et de transférer ce dernier.

18. Là encore, de telles décisions relèvent du pouvoir d'appréciation et le Tribunal n'a pas compétence pour les réexaminer.

19. En conclusion, la décision de l'Organisation de supprimer le poste du requérant et de transférer ce dernier ne procède pas d'un abus de pouvoir. Elle a été prise sans discrimination et en tenant dûment compte des circonstances, y compris les objections du requérant.

La directrice du Département du personnel avait-elle le pouvoir de répondre à la réclamation soumise par le requérant en application de l'article 13.2 du Statut du personnel ?

20. La réponse de la directrice du personnel à la réclamation du requérant stipule en toutes lettres «Le Directeur général m'a donné pour instruction de vous répondre dans les termes suivants». Il y a donc là une délégation de pouvoir explicite. De plus, il ressort clairement de la lettre que c'est le Directeur général lui-même qui a pris la décision. Par exemple, chaque paragraphe ou presque se réfère au réexamen, par le Directeur général, du processus de prise de décision. Que ce soit dans la lettre ou dans le contexte du réexamen, rien ne laisse à penser que ces références ne sont qu'un simple prétexte.

21. Enfin, et contrairement aux allégations du requérant, rien ne prouve qu'en l'espèce la directrice du personnel ait eu un quelconque parti pris contre lui ou ait eu un intérêt personnel dans la décision.

22. Pour toutes ces raisons, le fait que ce soit la directrice du personnel qui ait écrit et signé la réponse à la réclamation ne constitue ni une irrégularité de procédure ni un abus de pouvoir.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 8 mai 1998, par M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, M. Mark Fernando, 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 9 juillet 1998.

(Signé)

Mella Carroll
Mark Fernando
James K. Hugessen

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.