

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaires Dunseth et Mattmann

Jugement n° 1987

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formées par M. Clifford Dunseth et M. Olivier Mattmann le 11 juin 1999 et régularisées le 17 septembre, les réponses de l'OIAC du 25 octobre, les répliques des requérants du 16 décembre 1999 et les dupliques de l'Organisation du 25 janvier 2000;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Vu les demandes d'intervention déposées par :

D. R. Adams

W. Admiraal

I. Akiyama

G. J. Alexander

M. M.F.L. de Almeida

A. Asghar

M. Barbeschi

S. Batsanov

K. Benalla

M. Berdennikov

L. Bijlaard

D. Boudreault

A.-M. Bourke

S. A.P. Braccini

M. Stuart Brass

E. Bravo

O. L. Bustamante

P. Castulik

Z. Chen

D. C. Clagett

G. Coman-Enescu

M. Creighton

T. C. Crocker

A. Daftari

B. Davey

M. Dekker

G. Fleming

J. J. Fons

S. Foulds

H. Garcia

N. Gay

J. Gee

D. Griffin

J. Habibi

J. Hendrikse

L. Hope

Y. Huang

J. Jacobs

S. R. Jowett

P. J. Kara

F. Karoui

D. Kelly-Lukanski

S. Kisselev

P. G. Lavin

L. R. Lemick

M. Louati

J. Makhubalo

M. Mallikarjunan

J.-C. Maltais

R. G. Manley

S. Martens

A. Graham McKenna

S. Mechken

K. Minarikova

S. Mohanna

L. Moran

A. Mwaura

E. O. Napoliello

S. Neault

R. R. Nelson

L. M. Nicolai

F. Patel King

T. J. Ponsenard

J.-P. Proulx

R. Raphail

O. Ratchek-Veriguina

J. Rautenbach

A. Reid

R. J. Rigg

M. R.H.H. Rijks

J.-L. Rolland

J. Ross

T. Ruijgrok

S. T. Shafer

M. W. Smith

R. Stockton

J. E. Sundby

C. Valenzuela

G. R. Van Raalte

M. T. Villarmia

K. Walker

E. M.H. Willemsen

I. Wilson

J. Wiltenburg-Maxwell

J. Wojtylak

G. Yazarli

R. Yepes-Enriquez

Vu la télécopie du 10 avril 2000 par laquelle l'OIAC indiquait ne pas avoir d'observations à faire au sujet de ces demandes;

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. M. Dunseth, de nationalité américaine né en 1945, travaille à l'OIAC en qualité d'administrateur principal responsable de la sécurité en matière d'armes chimiques de grade P.4.

M. Mattmann, né en 1967 et de nationalité française, travaille à l'OIAC en qualité d'expert en stockage de grade G.5.

A la fin de l'année 1997, le Directeur général informa le personnel de sa décision de faire procéder à une étude sur le classement de la plupart des postes existants. Cette étude fut confiée à un consultant.

Par mémorandum interne daté du 6 août 1998, le Directeur général adressa les résultats de l'étude à l'ensemble du personnel. A ce mémorandum était annexé un tableau récapitulatif des mesures de reclassement recommandées pour chacun des postes évalués. Au cours d'une réunion tenue le même jour avec l'ensemble du personnel, le Directeur général annonça sa décision d'appliquer tels quels, au 1^{er} janvier 1999, les résultats de l'étude de classement des postes jointe au mémorandum précité. Le 7 août, l'administration publia une note intitulée «Etude du classement des postes de l'OIAC», comprenant l'intégralité du rapport du consultant et dans laquelle le Directeur général notifiait, en des termes plus détaillés, sa décision annoncée oralement la veille. Ainsi, le Directeur général décidait notamment, d'une part de reclasser, à partir du 1^{er} janvier 1999 et conformément à l'étude, ceux des postes pour lesquels une telle mesure avait été préconisée; d'autre part, il s'engageait à mettre en œuvre, à compter de cette même date, des directives et procédures de promotion pour certaines catégories d'agents. Parmi les postes devant être reclassés à un grade supérieur figuraient ceux des requérants. En effet, selon les résultats de l'étude, il fut recommandé de reclasser le poste de M. Dunseth au grade P.5 et celui de M. Mattmann au grade G.7.

Le Conseil exécutif puis la Conférence des Etats parties de l'OIAC lors de sa troisième session, tenue du 16 au 20 novembre 1998, décidèrent de statuer ultérieurement, dans le contexte des négociations qui se tiendraient sur le budget et le programme de travail de l'Organisation, sur la question du reclassement de postes. En conséquence, il fut demandé au Directeur général de ne reclasser aucun poste jusqu'à cette date.

Les requérants constatèrent qu'au 1^{er} janvier 1999 leurs postes n'avaient pas été reclassés. Le 2 février 1999, M. Mattmann demanda au Directeur général de procéder au reclassement de son poste conformément à sa décision du 7 août 1998 et M. Dunseth lui adressa la même demande le 10 février. Par lettres du 17 mars, le Directeur général demanda aux requérants de lui accorder un délai jusqu'au 3 mai 1999 pour examiner leur demande, ce qu'ils acceptèrent tacitement. Par mémorandums des 28 et 31 mai respectivement, M. Mattmann et M. Dunseth demandèrent au Directeur général l'autorisation de présenter directement une requête devant le Tribunal de céans. Par mémorandums internes datés du 31 mai -- qui constituent les décisions attaquées -- le Directeur général *ad interim* fit droit à cette demande.

B. Les requérants soutiennent que, en n'exécutant pas la décision du 7 août 1998, l'Organisation a commis une erreur de droit.

En premier lieu, cette décision est régulière. Dans la mesure où elle se fonde sur l'article 2.1⁽¹⁾ du Statut provisoire du personnel, qui confère au Directeur général un pouvoir discrétionnaire en matière de classement des postes, ni le Conseil exécutif de l'Organisation ni la Conférence des Etats parties ne sauraient valablement s'opposer à l'application de cette décision de reclassement adoptée par une autorité compétente. En effet, ces deux organes pouvaient sans doute modifier ou abroger le pouvoir reconnu par le Statut au chef du secrétariat de l'Organisation avant que ce dernier ne notifie aux agents la décision litigieuse; dès lors qu'ils ne l'ont pas fait, la décision de reclassement doit s'appliquer conformément au principe *patere legem quam ipse fecisti*. Les requérants ajoutent que l'étendue du pouvoir d'appréciation du Directeur général en matière de reclassement a été confirmée par le conseiller juridique de l'Organisation dans un mémorandum interne du 22 avril 1999.

Par ailleurs, la décision en question n'ayant été remise en cause ni par l'administration ni par un quelconque agent de l'Organisation avant l'expiration du délai de recours contentieux, elle est devenue définitive.

En deuxième lieu, la décision du 7 août 1998 a indéniablement fait naître des droits au profit des requérants. En effet, il ressort des résultats de l'étude de classement des postes, et notamment du tableau récapitulatif des mesures préconisées, qu'il a été recommandé que les postes des requérants soient reclassés, au 1^{er} janvier 1999, du grade P.4 au grade P.5 dans le cas de M. Dunseth et du grade G.5 au grade G.7 dans celui de M. Mattmann.

En troisième lieu, en n'exécutant pas ladite décision, l'Organisation a causé un préjudice réel et certain aux requérants.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions du Directeur général notifiées par les mémorandums internes du 31 mai 1999 en tant qu'elles constituent des décisions implicites de rejet de leurs demandes des 2 et 10 février 1999 et de leur allouer des dépens.

C. Dans ses réponses, l'Organisation soutient, dans des remarques préliminaires, que l'article 2.1 du Statut provisoire du personnel établit simplement que le Directeur général doit prendre les mesures appropriées pour la classification des postes selon la nature des fonctions et responsabilités requises. En d'autres termes, cet article à lui seul, en raison du caractère vague de son libellé, ne saurait déterminer les pouvoirs exprès dont le Directeur général dispose en la matière.

Au titre de la recevabilité, l'OIAC déclare que les décisions attaquées ne font pas grief aux requérants. En effet, la décision du 7 août 1998 signifie simplement que le Directeur général a «décidé» de prendre les mesures d'exécution en conformité avec le rapport du consultant, avec pour conséquence l'éventuel reclassement à un grade supérieur de certains postes. Une telle décision n'est pas contraire aux intérêts des requérants puisque leur prétention va exactement dans le même sens.

D'après la défenderesse, ce que les requérants demandent en réalité au Tribunal, c'est d'enjoindre au Directeur général de prendre les mesures d'exécution de la décision du 7 août 1998. Or, cette demande va au-delà de ce que le Tribunal peut ordonner. Elle ajoute que les requérants ne peuvent plus, à présent, se prévaloir de mesures d'exécution puisque tant la Conférence des Etats parties que le Conseil exécutif ont décidé de reporter la discussion sur la décision même de la classification des postes et sa date d'entrée en vigueur.

En conséquence, la défenderesse demande au Tribunal de déclarer les requêtes irrecevables.

Sur le fond, l'Organisation soutient que, même si la décision du 7 août 1998 peut être considérée comme légale, les mesures d'exécution que nécessite celle-ci dépendent des autorités suprêmes de l'Organisation -- que sont la Conférence des Etats parties et le Conseil exécutif -- aussi longtemps qu'elles ne les ont pas approuvées et qu'elles n'ont pas décidé du financement requis à cette fin.

Elle prétend que la décision en question ne peut être considérée comme définitive car elle devait être suivie de mesures d'exécution qui n'ont pu être prises du fait de l'intervention de la Conférence et du Conseil en vertu de pouvoirs qu'ils tiennent de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

Elle conteste que la décision de reclassement -- qui est une décision de portée générale -- ait fait naître des droits au profit des requérants car le reclassement à un grade supérieur est subordonné à une double condition : d'une part, «que l'agent intéressé exerce ses fonctions et responsabilités de manière satisfaisante par rapport à son poste», et,

d'autre part, qu'il remplisse les conditions requises pour occuper un poste de grade supérieur.

En conclusion, la défenderesse soutient que le Directeur général n'a commis aucune erreur de droit en s'abstenant d'exécuter la décision du 7 août 1998 «en raison de la décision de suspension prise par le Conseil ... et des mesures ultérieurement prises par la Conférence».

Elle demande que les requérants soient condamnés aux dépens.

D. Dans leurs répliques, les requérants soutiennent que leurs requêtes sont recevables car les décisions attaquées ont un caractère individuel, que ces décisions leur font grief et qu'elles ont le caractère d'actes décisifs. En outre, ils prétendent que les considérations de la défenderesse relatives à la continuation du débat sur le problème des reclassements de poste à l'OIIAC ne sauraient avoir d'effet sur la recevabilité des requêtes.

Sur le fond, ils font valoir que l'article 2.1 du Statut n'est absolument pas vague, puisqu'il fonde le pouvoir du Directeur général en matière de classement des postes.

Ils précisent qu'il n'est pas dans leur intention de nier la hiérarchie des organes au sein des organisations internationales. Cependant, une fois certaines règles (y compris les délégations consenties au Directeur général) posées par les organes délibérants, notamment la Conférence des Etats parties, lesdits organes ne peuvent intervenir dans une matière qui a fait l'objet d'une délégation avant l'abrogation, ou la modification, de la délégation en question.

Relevant que la Conférence a décidé, le 2 juillet 1999, de modifier l'article 2.1 du Statut pour retirer au Directeur général son pouvoir de décision en matière de classement des postes, ils font remarquer que leurs demandes des 2 et 10 février 1999, les décisions contestées du 31 mai et leurs requêtes, déposées le 11 juin, sont toutes antérieures à la date de la décision de modification de l'article en question. Dès lors, le droit applicable au présent contentieux est celui antérieur à la décision du 2 juillet 1999.

Enfin, les requérants considèrent que la défenderesse n'opère pas la distinction nécessaire entre le reclassement de leurs postes au 1^{er} janvier 1999, qui est au centre du présent contentieux et revêt un caractère automatique, et leur promotion qui, bien que venant dans le sillage de ce contentieux, n'en fait pas partie.

E. Dans ses dupliques, l'Organisation réitère que les requérants ne peuvent faire valoir un intérêt né et actuel à la reclassification de leurs postes, l'acte sur lequel ils se basent à cet égard étant suspendu.

Elle indique que, le 24 septembre 1999, le Conseil exécutif, rappelant la décision en date du 2 juillet 1999 de la Conférence des Etats parties, a pris une décision par laquelle il charge le Directeur général d'une nouvelle étude sur la classification des postes. Les requêtes sont donc non seulement irrecevables, mais également prématurées quant au fond.

L'Organisation réitère que les requérants ne peuvent se prévaloir d'aucune décision qui leur aurait effectivement reconnu un droit à la reclassification de leurs postes.

CONSIDÈRE :

1. A la suite d'une étude analysant le classement des postes existant à l'OIIAC, le Directeur général informa le personnel, les 6 et 7 août 1998, qu'il avait décidé de «mettre en œuvre tous les changements de grade recommandés dans le tableau d'effectifs joint au rapport du consultant» qui avait été chargé de l'étude. Cette décision devait prendre effet le 1^{er} janvier 1999, mais elle se heurta aux objections des Etats membres qui, inquiets de ses conséquences budgétaires, demandèrent au Directeur général, d'abord en novembre 1998, de ne reclasser aucun poste jusqu'à ce que de nouvelles discussions aient eu lieu sur le budget et le programme de travail de l'Organisation, puis en juillet 1999, de faire procéder à une nouvelle étude après approbation par le Conseil exécutif de ses termes de référence et de son objet. Aucun des 118 postes dont le reclassement avait été proposé par le consultant ne fit donc l'objet des mesures annoncées les 6 et 7 août 1998.

2. Deux agents de l'OIIAC dont les postes devaient être reclassés ont saisi le Directeur général les 2 et 10 février 1999 de demandes qui ont été implicitement rejetées par des décisions autorisant les intéressés à saisir directement le Tribunal de céans, ce qu'ils ont fait par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre.

3. Pour l'essentiel, les requérants se prévalent des droits que leur a conférés la note du 7 août 1998 qui constituait, selon eux, une décision régulière, légalement et définitivement prise par le Directeur général dans l'exercice de ses pouvoirs, qui ne pouvait plus être ultérieurement remise en cause.

4. A cette argumentation, la défenderesse oppose tout d'abord des fins de non-recevoir qui ne sauraient être retenues. Elle soutient, en premier lieu, que les décisions attaquées ne font pas grief aux requérants puisque, bien loin d'affecter leurs intérêts, elles servent de fondement à leurs prétentions. Mais cet argument ne serait valable que si les intéressés avaient entendu attaquer la décision contenue dans la note du 7 août 1998, ce qu'ils ne font pas. Bien au contraire, ils se prévalent de cette décision pour contester le refus opposé par l'Organisation à leur demande d'en bénéficier. La défenderesse paraît l'admettre, mais elle objecte, en second lieu, l'absence d'un intérêt né et actuel pour contester la suspension, décidée par la Conférence des Etats parties, de l'exécution de la décision en question. En réalité, les requérants ont un intérêt évident à contester une mesure refusant de prononcer le reclassement de leur poste et à invoquer tout moyen de droit à l'appui de cette contestation : qu'ils puissent se prévaloir de la note du 7 août 1998, c'est là une question de fond, sur laquelle le Tribunal statuera, et non une question de recevabilité. Enfin, la défenderesse affirme que des conclusions tendant à enjoindre au Directeur général de donner satisfaction aux requérants ne seraient pas recevables. Ce faisant, elle méconnaît le fait que les décisions, positives ou négatives, affectant la carrière des fonctionnaires internationaux peuvent faire l'objet de recours en annulation devant le Tribunal de céans. Les intéressés demandent bien l'annulation des décisions refusant de prononcer le reclassement de leurs postes à compter du 1^{er} janvier 1999. Ils sont recevables à le faire.

5. Sur le fond, les positions contraires des requérants et de l'OIAC sont clairement exprimées. Les requérants soulignent que la note du 7 août 1998, confirmant un mémorandum interne du 6 août adressé au personnel, présentait comme une décision prise par le Directeur général la mise en application des modifications recommandées par le consultant. Or cette décision relevait bien de la compétence du Directeur général, en vertu de l'article 2.1 du Statut provisoire du personnel, et elle a créé des droits en faveur des agents concernés.

La défenderesse conteste cette analyse, rappelant que les pouvoirs du Directeur général doivent s'apprécier en prenant en compte les compétences de la Conférence des Etats parties qui est «le principal organe de l'Organisation», aux termes du point 19 de l'article VIII de la Convention susmentionnée, et qui peut examiner tous les problèmes ayant un «rapport avec les pouvoirs et fonctions du Conseil exécutif et du Secrétariat technique». Le Directeur général étant le chef du Secrétariat technique, la Conférence avait le pouvoir d'examiner les questions relevant de sa compétence. De même, le Conseil exécutif a une mission de surveillance quant au bon fonctionnement de la Convention, ce qui inclut sinon explicitement, du moins implicitement, la nécessité de pouvoir compter sur un personnel qualifié. Il résulterait de cette analyse que le Directeur général ne pouvait procéder aux mesures d'exécution de sa décision du 7 août 1998 tant que les autorités suprêmes de l'Organisation ne les auraient pas approuvées ou n'auraient pas décidé de leur financement. Ainsi la décision du 7 août ne pourrait être considérée comme définitive et n'aurait pas créé de droits en faveur des requérants, d'autant plus que les reclassements à un grade supérieur ne pouvaient intervenir qu'à condition que les agents intéressés exercent leurs fonctions de manière satisfaisante et remplissent les exigences pour occuper un poste de grade supérieur.

6. Le Tribunal relève en premier lieu que, quels que soient les pouvoirs généraux de contrôle de la Conférence des Etats parties ou du Conseil exécutif, la compétence du Directeur général pour procéder aux classifications de postes n'était pas douteuse en août 1998 : l'article 2.1 du Statut provisoire du personnel alors en vigueur prescrit que «le Directeur général prend des dispositions appropriées pour assurer le classement des postes suivant la nature des devoirs et des responsabilités». Sans doute cet article a été par la suite remplacé par l'article 2 du nouveau Statut du personnel qui dépossède le Directeur général de son pouvoir propre et précise qu'il «élabore et soumet au Conseil exécutif pour examen et approbation des propositions relatives au classement des postes», mais ce nouvel article n'est entré en vigueur que le 2 juillet 1999. A la date de l'acte dont se prévalent les requérants, c'était bien le Statut provisoire du personnel qui s'appliquait. Dans l'exercice de ses compétences statutaires, le Directeur général a, selon les termes de la note du 7 août 1998, «décidé, à partir du 1^{er} janvier 1999, de mettre en œuvre tous les changements de grade recommandés» par le consultant, y compris ceux affectant les postes occupés par les requérants. Cette décision régulière est devenue définitive dès lors qu'elle n'a pas été contestée par les intéressés eux-mêmes, et était suffisamment précise pour leur conférer des droits qui ne pouvaient être remis en cause par une décision ultérieure de différer toute opération de reclassement jusqu'à une nouvelle étude.

7. Sans doute est-il permis de s'interroger sur les conséquences d'un tel reclassement car, ainsi que l'indique à juste titre la défenderesse, la décision du 7 août distingue les opérations de classement des postes et les promotions dont

peuvent bénéficier les agents : le paragraphe 4.5 de la note précise en effet que le «titulaire de chaque poste qui a été classé à un niveau plus élevé que son grade actuel sera promu au grade supérieur, à condition qu'il exerce les fonctions et responsabilités du poste de façon satisfaisante et qu'il ait les qualifications requises pour occuper le grade supérieur». Mais les requérants précisent qu'ils font une distinction entre le droit au reclassement de leur poste, qui doit avoir un caractère automatique, et leur promotion dont ils conviennent qu'elle ne fait pas partie du présent contentieux. Le Tribunal prend acte de ce qu'ils limitent expressément leurs prétentions et ne peut que constater que la décision du 7 août 1998 avait eu pour effet de reclasser leurs postes à compter du 1^{er} janvier 1999 sans qu'aucune décision ultérieure ait pu légalement revenir sur le reclassement des postes.

8. Les requérants, ayant obtenu satisfaction, ont droit à l'allocation de dépens, fixés à 20 000 francs français.

9. Les requêtes étant admises, les demandes d'intervention doivent l'être également dans la mesure où les intervenants se trouvent dans la même situation de droit et de fait que les requérants.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions du Directeur général de l'OIAC rejetant les demandes présentées les 2 et 10 février 1999 par les requérants sont annulées.

2. L'OIAC versera aux requérants une somme globale de 20 000 francs français à titre de dépens.

3. Les demandes d'intervention sont admises si les intervenants se trouvent dans la même situation de droit et de fait que les requérants.

Ainsi jugé, le 19 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

Catherine Comtet

1. Au moment des faits, cet article se lisait comme suit : «Conformément aux principes établis par l'Organisation et aux normes-cadres de classement des emplois établies par la Commission de la fonction publique internationale, et compte dûment tenu de la nécessité de faire preuve d'économie et d'efficacité, le Directeur général prend des dispositions appropriées pour assurer le classement des postes suivant la nature des devoirs et des responsabilités.»