

QUATRE-VINGT-SEIZIÈME SESSION

Jugement n° 2293

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M^{me} R. M. le 29 janvier 2003, la réponse de l'Organisation du 20 mars, la réplique de la requérante du 24 juin et la duplique de l'OIAC du 4 septembre 2003;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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. La requérante, de nationalité allemande, est née en 1950. Elle a été recrutée en janvier 1997 au bénéfice d'un contrat de durée déterminée au grade P-4 en tant que chef de l'Unité d'évaluation de l'information.

En août 1998, elle a été nommée chef du Service de la politique et de la vérification dans la Division de la vérification au grade P-5. A la suite d'une opération de reclassement de tous les postes de l'Organisation, son poste a été reclassé au grade D-1 et elle a été promue à ce grade avec effet rétroactif au 1^{er} août 1999.

A la fin de 2001, il a été annoncé que le directeur de la division où travaillait la requérante allait être remplacé par un ressortissant allemand. Craignant que la présence de deux fonctionnaires de la même nationalité en ligne hiérarchique directe dans la Division de la vérification ne soit mal perçue par les Etats parties, le Directeur général a décidé de muter la requérante au poste de chef du Bureau de la confidentialité et de la sécurité dans la Division des projets spéciaux. Bien qu'il se soit agi d'un poste de grade P-5, la requérante devait conserver son grade D-1 et donc le traitement et les indemnités correspondantes, et le Directeur général a fait savoir qu'il avait l'intention de demander au Conseil exécutif de reclasser son nouveau poste au grade D-1. L'intéressée en fut informée par mémorandum du 19 décembre du chef des ressources humaines et la mutation a pris effet le 12 décembre 2001.

Dans une lettre du 5 février 2002, la requérante a demandé au Directeur général de reconsidérer sa décision, expliquant que sa mutation d'un poste de grade D-1 à un poste classé P-5 portait atteinte à sa dignité, ce poste ne correspondant ni à ses antécédents ni à ses qualifications, et que la décision constituait un détournement de pouvoir puisqu'elle n'était pas prise dans l'intérêt bien compris de l'Organisation. Le Directeur général a maintenu sa décision et lui a répondu dans une lettre datée du 28 février 2002 que sa mutation était un arrangement à court terme «en attendant que la question de [son] affectation soit définitivement réglée». Il lui expliquait de nouveau les raisons de sa mutation et soulignait que ses préoccupations étaient prises en compte mais que le reclassement du poste prendrait du temps, compte tenu des procédures à suivre.

Le 20 mars 2002, la requérante a formé un recours interne contre la décision du 28 février. Deux jours plus tard, le Directeur général a annulé sa décision et réintégré la requérante dans la Division de la vérification. Dans un mémorandum du 22 mars adressé au directeur de la Division de la vérification, il écrivait :

«je procède avec effet immédiat à la réintégration [de la requérante] [...] dans la Division de la vérification pour qu'elle y devienne votre assistante spéciale ou occupe toute autre position qui, à votre avis, permettra d'utiliser au mieux [ses] compétences».

Le 6 mai 2002, la requérante a présenté une demande de réexamen de la décision du 22 mars au Directeur général par intérim, le Directeur général ayant quitté l'Organisation en avril. Le Directeur général par intérim ne lui a pas répondu par écrit mais l'a invitée à discuter de la question avec lui et, au cours de leur entretien du 17 mai, a déclaré qu'à son avis c'est à tort qu'elle avait été mutée par deux fois. Il l'a informée qu'il souhaitait lui faire reprendre provisoirement son poste de chef du Bureau de la confidentialité et de la sécurité mais, devant ses objections, il l'a maintenue à la Division de la vérification.

En juin 2002, le rapport d'évaluation de la requérante confirmait qu'elle n'avait toujours pas de titre fonctionnel. Le 2 juillet, elle a formé un deuxième recours interne contre la décision du Directeur général du 22 mars 2002. Elle soutenait de nouveau que la décision attaquée portait atteinte à sa dignité et ne tenait pas compte de ses qualifications. Elle faisait également valoir qu'elle était entachée d'une erreur de droit et constituait un harcèlement moral à son encontre.

Les parties sont convenues de joindre les deux recours. L'unique réponse de l'Organisation à ces recours a été rédigée par le Directeur général par intérim. Reconnaissant que la requérante «flottait» sans titre fonctionnel précis et que l'Organisation n'avait «pas agi dans son intérêt bien compris», il affirmait que l'Organisation «prendra[it] les mesures nécessaires, par principe et dans un souci de bonne foi, pour corriger la situation, utiliser les qualifications et les compétences de la [requérante] dans l'intérêt bien compris de l'Organisation et ainsi rétablir l'intéressée dans sa dignité, dès que la possibilité s'en présentera[it]».

La Commission de recours a remis son rapport le 4 octobre 2002. Elle recommandait notamment que la requérante soit réintégrée dans un poste conforme à ses antécédents, à ses qualifications et à son statut au sein de l'Organisation et que lui soient octroyés 10 000 euros pour tort moral.

Ce rapport a été soumis au nouveau Directeur général, qui avait pris ses fonctions le 25 juillet 2002. Par une décision du 4 novembre 2002, qui constitue la décision attaquée, celui-ci a accepté la première recommandation de la Commission à laquelle il se proposait de donner suite en faisant reclasser le poste occupé par la requérante au grade D-1. Il estimait que la conclusion de la Commission concernant le tort moral n'était pas vraiment étayée par les pièces du dossier mais a néanmoins décidé de lui accorder 1 000 euros à titre de «réparation symbolique» pour le tort qu'elle avait subi.

En janvier 2003, lorsque la requérante a saisi le Tribunal, son poste était toujours au grade P-5.

B. D'après la requérante, l'Organisation s'est engagée à plusieurs reprises à trouver une solution appropriée à sa situation mais n'a pris aucune mesure à cet effet. Puisqu'elle est toujours affectée à un poste de grade P-5 qui, à son avis ne correspond ni à ses qualifications ni à son grade antérieur, elle estime que l'Organisation a non seulement enfreint le principe de bonne foi, mais ne s'est pas non plus acquittée de son obligation de respecter la dignité de ses fonctionnaires et d'éviter de leur causer un tort excessif ou un dommage inutile.

La requérante conteste la décision du 4 novembre 2002 au motif que celle-ci ne répare pas totalement le tort qu'elle a subi. Elle fait observer que l'Organisation a reconnu qu'il avait été porté atteinte à sa dignité et que la Commission de recours a recommandé le versement de 10 000 euros pour tort moral. Elle fait également valoir que la décision en question a nui à ses perspectives de carrière.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée dans la mesure où elle ne satisfait pas à sa demande et de lui accorder 5 000 euros par mois de dommages-intérêts pour tort moral à compter de décembre 2001 jusqu'au moment où elle aura été réintégrée dans un poste de grade D-1 «conforme à ses antécédents, à ses qualifications, à sa position et à son statut au sein de l'Organisation». Elle réclame également deux ans de traitement brut à titre de réparation pour l'atteinte portée à ses perspectives de carrière. Enfin, elle demande les dépens.

C. L'Organisation répond que la décision attaquée relève de son pouvoir d'appréciation et ne peut donc être soumise qu'à un contrôle limité de la part du Tribunal. Elle fait observer que la description d'emploi de la requérante au poste d'assistante spéciale auprès du directeur de la Division de la vérification a été mise au point le 19 mars 2003 et correspond bien à celle d'un poste de grade D-1. En ce qui concerne le reclassement effectif de son poste, la question est soumise depuis mars 2002 au Conseil exécutif qui ne s'est pas encore prononcé.

L'Organisation estime que la dignité de la requérante n'a pas souffert : l'intéressée a été dûment consultée avant

chaque mutation, ses intérêts et sa réputation ayant toujours été soigneusement protégés. Elle n'a pas davantage subi de préjudice financier puisque ses conditions d'emploi sont restées inchangées. L'Organisation estime avoir fait le nécessaire pendant la courte période qui s'est écoulée depuis que la décision attaquée a été prise, et considère qu'elle a agi de bonne foi.

D. Dans sa réplique, la requérante reconnaît que le dépôt de sa requête a amené l'Organisation à agir mais fait observer que la description de poste qui a été préparée à son intention a été copiée à la hâte sur celle d'un autre poste et ne correspond pas à celui qu'elle occupe. Elle affirme également que la demande de reclassement soumise au Conseil exécutif concernait un autre poste et qu'aucune demande de reclassement n'a été soumise pour son poste actuel.

La requérante souligne que le poste d'assistante spéciale auprès du directeur de la Division de la vérification qu'elle occupe actuellement était à l'origine de grade P-4. Ayant été reclassé à P-5 dans le cadre d'une opération de classement de postes menée en 1998, il a été ramené à P-4 lors d'une opération ultérieure du même type qui n'a pas été appliquée. De ce fait, on ne peut, d'après elle, sérieusement prétendre que le poste qu'elle occupe est maintenant un poste de grade D-1. En tout état de cause, au moment où elle a soumis sa réplique, son poste était toujours classé P-5.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient sa position sur tous les points. Elle soutient que la requérante a bénéficié de nombreux avantages durant sa carrière à l'OIAC, et ce, bien plus que n'importe quel autre membre du personnel. Par ailleurs, le niveau actuel de ses responsabilités est de loin supérieur à ce qu'il était dans son poste antérieur, et son statut meilleur; quant à ses fonctions, elles correspondent parfaitement à ses qualifications.

La défenderesse reconnaît que la première demande de reclassement qu'elle a présentée au Conseil exécutif concernait le poste de la requérante au Bureau de la confidentialité et de la sécurité, mais fait observer qu'une demande de reclassement a également été soumise au Conseil exécutif pour son poste actuel.

CONSIDÈRE :

1. Le 3 août 1998, la requérante a été nommée chef du Service de la politique et de la vérification dans la Division de la vérification, au grade P-5, à compter du 1^{er} août 1998, au bénéfice d'un contrat d'une durée déterminée de trois ans. Deux ans plus tard, on lui a fait savoir que son poste était reclassé au grade D-1, avec effet rétroactif au 1^{er} août 1999. Le 2 mai 2001, son contrat a été prolongé de deux ans, à dater du 1^{er} août 2001. Le 7 décembre 2001, le Directeur général en exercice a informé la requérante qu'il la mutait au poste de chef du Bureau de la confidentialité et de la sécurité, un poste de grade P-5, au motif qu'un ressortissant allemand ayant remplacé son supérieur hiérarchique -- le directeur de la Division de la vérification --, certains Etats parties s'inquiétaient de ce que deux citoyens d'un même Etat partie travaillent en ligne hiérarchique directe. La mutation a pris effet le 12 décembre 2001. Elle n'a pas affecté les conditions d'emploi de l'intéressée, et celle-ci a conservé son grade D-1 à titre personnel.

2. Le 5 février 2002, la requérante a demandé au Directeur général de reconsidérer sa décision de la muter. Elle invoquait trois moyens. Premièrement, la décision portait atteinte à sa dignité; deuxièmement, le poste auquel elle était mutée ne correspondait ni à ses qualifications ni à son poste précédent; troisièmement, la décision reposait sur une erreur de droit et constituait un détournement de pouvoir. Dans un premier temps, cette demande a été refusée, ce qui donna lieu à la formation d'un premier recours interne, mais le Directeur général est ensuite revenu sur sa décision et, le 22 mars 2002, la requérante a été réintégrée dans la Division de la vérification en qualité d'assistante spéciale du directeur.

3. Le 22 avril 2002, le Directeur général a été relevé de ses fonctions. Convoquée le 17 mai 2002 à un entretien avec le Directeur général par intérim, au cours duquel selon la requérante il lui aurait été dit que c'était à tort qu'elle avait été mutée par deux fois -- du poste de chef du Service de la politique et de la vérification à celui de chef du Bureau de la confidentialité et de la sécurité, puis de ce poste à son poste actuel -- et qu'elle avait dû souffrir de cette situation.

4. Entre-temps, le 6 mai 2002, la requérante avait demandé le réexamen de la décision prise par l'ancien Directeur général, datée du 22 mars 2002, de la muter au poste d'assistante spéciale du directeur de la Division de la

vérification. Elle considérait en effet qu'une telle décision «procédait du harcèlement moral dont [elle] fais[ait] l'objet». Le Directeur général par intérim n'a pas répondu par écrit à cette demande et, le 2 juillet 2002, l'intéressée a saisi pour la seconde fois la Commission de recours.

5. Les deux recours ont été joints. La Commission de recours a noté que la requérante n'avait subi aucun préjudice financier du fait de ses deux mutations puisqu'elle avait toujours conservé son grade D-1. Elle a également estimé que sa réputation professionnelle n'avait jamais été mise à mal par l'une quelconque des décisions des directeurs généraux successifs. Elle a de surcroît relevé que le Directeur général qui avait pris la première décision à l'origine du recours de la requérante était revenu sur cette décision et que son successeur avait accepté de rectifier la situation «par principe et dans un souci de bonne foi». Aussi la Commission de recours n'a-t-elle pas considéré que les décisions contestées traduisaient un harcèlement moral contre l'intéressée, mais qu'elles étaient plutôt la conséquence d'un manque de jugement de la part de l'ancien Directeur général dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation lorsqu'il a pris, en décembre 2001, la décision administrative de la muter alors qu'elle était à ce moment-là chef du Service de la politique et de la vérification. Bien qu'ayant conclu que les décisions de l'Organisation ne constituaient pas une forme de harcèlement moral, la Commission n'en a pas moins estimé que la requérante avait réellement subi un tort moral et que, puisque sa réintégration dans son poste initial n'était pas opportune, elle continuerait à subir un tel tort jusqu'à ce que se présente une occasion de la réintégrer dans un poste conforme à ses antécédents, à ses qualifications, à sa position et à son statut au sein de l'Organisation, comparable à son poste de chef du Service de la politique et de la vérification.

6. La Commission a recommandé que la requérante soit réintégrée selon ces modalités et qu'il lui soit versé une somme forfaitaire de 10 000 euros en réparation du tort moral subi.

7. Le 4 novembre 2002, le nouveau Directeur général, s'appuyant très largement sur le rapport de la Commission, a accepté la recommandation de cette dernière selon laquelle la requérante devrait être réintégrée dans un poste conforme à ses antécédents, à ses qualifications, à sa position et à son statut au sein de l'Organisation, ce qu'il considérait possible dans le poste d'assistante spéciale du directeur de la Division de la vérification auquel elle avait été mutée. Il a par conséquent demandé à ce dernier de mettre au point une description appropriée du poste alors occupé par la requérante. S'agissant de la conclusion de la Commission selon laquelle la requérante avait subi un tort moral, le Directeur général faisait observer que l'Organisation était rapidement revenue sur sa décision initiale de la muter et que cette mutation avait été remplacée par une autre, même si les fonctions de l'intéressée restaient encore à définir. Il relevait également que la Commission avait conclu que la requérante n'avait subi aucun préjudice financier, que sa réputation n'avait pas souffert et que les décisions ayant fait l'objet de ses recours ne constituaient nullement un harcèlement moral à son encontre. Sans être convaincu qu'il y avait des preuves suffisantes démontrant l'existence d'un préjudice moral, il a accepté la conclusion de la Commission à seule fin de mettre un terme au litige. Il n'en a pas moins estimé que la recommandation selon laquelle la requérante devait recevoir des dommages-intérêts d'un montant de 10 000 euros était injustifiée. Compte tenu du «caractère impondérable du préjudice», des «limites objectives du nombre de postes vacants au Secrétariat» et de la conclusion de la Commission selon laquelle il n'avait jamais été porté atteinte à la réputation professionnelle de la requérante pendant toute cette affaire, le Directeur général a accepté d'octroyer 1 000 euros à l'intéressée à titre de réparation symbolique pour le préjudice subi. Telle est la décision attaquée.

8. La requérante fait valoir que cette décision est illégale car elle n'est pas conforme au principe de bonne foi, et qu'elle ne tient pas compte de l'obligation de l'OIAC de l'indemniser pleinement pour le préjudice subi. Lorsque, le 4 novembre 2002, l'Organisation s'est engagée à la réintégrer à un poste correspondant mieux à son expérience et à ses qualifications et au niveau D-1 qu'elle détenait, elle occupait déjà le poste d'assistante spéciale du directeur de la Division de la vérification, lequel était classé P-5 même si le Directeur général avait eu l'intention de relever le grade de ce poste à D-1, avec des fonctions afférentes à ce niveau. Or le poste qu'occupe la requérante est toujours classé à P-5. L'OIAC lui a fait savoir qu'elle prendrait des mesures pour rectifier la situation mais la requérante affirme que rien n'a encore été fait.

9. L'intéressée se plaint d'avoir subi un double préjudice. Premièrement, elle a souffert d'une atteinte manifeste à sa dignité résultant de ses deux mutations en trois mois et de sa rétrogradation *de facto* à un poste P-5. Elle déclare avoir eu l'impression qu'elle «flottait» sans titre fonctionnel précis. De plus, la décision attaquée n'a aucunement mis fin à ce préjudice puisque sa situation professionnelle n'a pas fondamentalement changé. Deuxièmement, l'Organisation a compromis gravement ses perspectives de carrière. Son contrat, qui devait parvenir à expiration le 31 juillet 2003, a été renouvelé depuis pour une durée d'un an.

10. L'intéressée demande que la décision attaquée soit annulée et qu'il soit ordonné à l'OIAC de lui verser rétroactivement 5 000 euros par mois, à compter de décembre 2001, en réparation du tort moral subi, et ce, jusqu'à sa intégration dans un poste de grade D-1 conforme à ses antécédents, à ses qualifications, à sa position et à son statut au sein de l'Organisation. Elle réclame en outre le paiement d'une somme forfaitaire équivalant à deux années de traitement à titre de réparation pour le préjudice porté à ses perspectives de carrière.

11. Indépendamment du fait que l'indemnisation demandée est outrageusement disproportionnée de la part de quelqu'un qui n'a rigoureusement subi aucune perte financière ni aucune perte de statut ou de situation, la requête ne peut être accueillie. S'il est indubitable que l'Organisation doit faire preuve de bonne foi envers son personnel -- «[L]es organisations et leurs agents doivent agir de bonne foi les uns envers les autres» (voir le jugement 2116) --, la mauvaise foi n'en doit pas moins être prouvée et n'est jamais présumée. En l'espèce, il n'existe absolument aucune preuve, subjective ou objective, d'une quelconque mauvaise foi de la part de ceux qui ont pris les diverses décisions de mutation contestées. Même s'il est manifeste et reconnu que des erreurs ont été commises, rien ne prouve que les décideurs se soient prononcés autrement qu'en toute honnêteté et en croyant sincèrement agir au mieux des intérêts de l'Organisation.

12. Bien que le fait d'agir de mauvaise foi soit toujours un acte de mauvaise gestion, l'inverse n'est pas vrai et des erreurs commises en toute honnêteté, voire la pure stupidité, ne constituent à elles seules une preuve suffisante de mauvaise foi. Pour que la mauvaise foi soit avérée, il faut prouver l'intention de nuire, la mauvaise volonté, l'existence de motifs condamnables, la fraude ou tout autre dessein malhonnête. Or il n'existe rien de tel en l'espèce.

13. La requérante a sans nul doute été victime de la confusion, de l'indécision, voire de l'incompétence, dont ont pu, dans une certaine mesure, faire preuve ses supérieurs hiérarchiques à un moment où l'Organisation elle-même traversait une période marquée par de profondes dissensions et un changement spectaculaire à sa tête. L'intéressée n'en a pas moins, quant à elle, conservé son grade et son traitement, et a continué tout au long de cette période à bénéficier, de la part de ses supérieurs hiérarchiques, d'évaluations hautement élogieuses de la qualité de ses services.

14. Elle n'a subi aucune atteinte à sa dignité. Elle a été consultée lors de chacune des mutations contestées et, bien que ses protestations aient été infructueuses, elle ne saurait dire qu'elle n'a pas été entendue. L'article 1.2 du Statut du personnel confère au Directeur général un pouvoir d'appréciation et, bien qu'il soit possible qu'il ait commis une erreur de jugement (comme l'a conclu la Commission de recours), il n'a pas fait preuve de mauvaise foi et n'était pas tenu d'accepter les objections de la requérante.

15. Après avoir reconnu ses erreurs, l'Organisation a rapidement tenté de remédier à la situation. Si la requérante a subi un tort moral quelconque, elle est plus que suffisamment indemnisée par la réparation qui lui est octroyée dans la décision attaquée. Par ailleurs, absolument rien ne prouve que ses perspectives de carrière ont été compromises d'une quelconque manière.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2004.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 20 février 2004.