



TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

rendu le 6 mai 2013

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 72

X

c/ Secrétaire général

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 72 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le lundi 15 avril 2013
à 10.00 heures au Château de la Muette,
2 rue André-Pascal à Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Monsieur JAN PAULSSON, Président,
Monsieur Luigi CONDORELLI,
et Madame Louise OTIS,

Monsieur Nicolas FERRE assurant les services du Greffe.

Le Tribunal a entendu :

Maître Jean-Didier Sicault, conseil de la requérante ;

et M. Nicola Bonucci, Chef de la Direction des affaires juridiques de l'Organisation, au nom du Secrétaire général.

Il a rendu la décision suivante :

Introduction

1. La requérante est entrée au service de l'OCDE le 1er novembre 1982. Elle y a occupé diverses fonctions¹ jusqu'au 1er juin 2007 lorsqu'elle a été nommée Chef de la Section Commune d'Administration des Pensions (ci-après SCAP), un emploi de grade A5.
2. À la suite d'une décision du Secrétaire général notifiée le 17 Octobre 2011, la requérante a été réaffectée au poste de Chef de la Division de la traduction (EXD/CSL/TRA), un emploi de même catégorie et grade que le précédent. La durée de la période de confirmation dans cette nouvelle fonction, visée à l'instruction 110/3.1, a été fixée à trois mois suivant le 1er décembre 2011².
3. Le 13 décembre 2011, la requérante présenta une demande préalable visant à obtenir le retrait ou la modification de la décision du Secrétaire général; elle y alléguait que ses fonctions antérieures ayant été supprimées, le Secrétaire général ne pouvait la réaffecter

¹ Services des traductions à titre de traducteur confirmé et Gestion des ressources humaines

² Annexe 3 de la requête

sans suivre la procédure établie soit l'avis de résiliation et l'exercice discrétionnaire par la requérante de la faculté de se retirer avec préavis au lieu d'être réaffectée³.

4. Le 16 janvier 2012, le Directeur exécutif rejetait la demande préalable de la requérante qui se pourvoit devant le Tribunal Administratif.
5. Du consentement des parties, la participation du Président du Tribunal a été assurée au moyen de la visio-conférence.

Les Faits

6. Les faits qui ont conduit à la réaffectation de la requérante ressortent clairement de la preuve documentaire et sont ci-après résumés.
7. Les Organisations coordonnées⁴ ont en commun un système de consultation et de recommandations relativement aux pensions et rémunérations qui reposent sur trois comités à savoir le Comité de Coordination sur les Rémunérations (CCR), qui comprend des délégués des pays membres des organisations coordonnées, le Comité des Représentants des Secrétaires Généraux (CRSG) ainsi que le Comité des Représentants du Personnel (CRP). Un sous-comité du CRSG, le Comité administratif des pensions des organisations coordonnées (CAPOC), examine les questions d'administration des pensions.
8. La Section Commune d'Administration des Pensions (SCAP) et la Section Inter-Organisations d'Étude des Salaires et des Prix (ci-après SIO) étaient deux sections créées par les Organisations coordonnées afin d'assister respectivement l'administration des pensions et la rémunération. La SCAP et la SIO assuraient les services de secrétariat des organes de la coordination dans les matières de leur compétence. La SCAP et la SIO étaient administrativement intégrées au secrétariat de l'OCDE et les agents qui y étaient affectés étaient des membres du personnel de l'OCDE.
9. En 2009, les directeurs exécutifs des Organisations coordonnées ont décidé de mener une revue de gestion afin de revoir le fonctionnement de la SCAP et de la SIO qui constituent les deux organes techniques du régime commun de rémunération et de pension des Organisations coordonnées. Selon la requérante, les déficiences managériales de la SIO avaient justifié cette revue de gestion.
10. La requérante fut informée de cette revue de gestion qui visait les deux sections SCAP et SIO, reçut les termes de référence des experts externes et collabora à la revue de gestion notamment par la préparation d'un cahier des charges.

³ Annexe 31 de la requête

⁴ Le Conseil de l'Europe (CoE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord(OTAN), l'Agence Spatiale Européenne (ASE), le Centre Européen pour les Prévisions Météorologiques à moyen terme (CEPMMT) et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

11. Au terme de l'étude menée par les trois experts indépendants des 6 Organisations coordonnées, il fut décidé de fusionner la SCAP et la SIO⁵ et de confier la responsabilité de la nouvelle entité intégrée sur les rémunérations et les pensions à un seul gestionnaire, soit le nouveau chef de la SIO qui serait choisi par concours de recrutement. Toutefois, la création du nouveau service a demandé de longues négociations entre les Organisations coordonnées et ce n'est qu'à la fin décembre 2011 que le processus devint définitif.
12. À partir de mars 2010, la requérante a écrit plusieurs lettres et courriels aux organes administratifs (Directeur exécutif de l'OCDE, Président du CRSG, Chef de la gestion des Ressources humaines) afin de connaître l'organisation interne de la nouvelle structure et le sort réservé à son poste. Elle a fait part de ses vives inquiétudes quant à son avenir au sein de la structure intégrée. Elle a également critiqué le déroulement des opérations menant à la fusion. Elle a reçu des réponses vagues des représentants des organes administratifs et a rencontré les représentants des ressources humaines ainsi que le Directeur juridique de l'OCDE⁶.
13. Notamment, le 2 mars 2010, la requérante rencontra M. Patrice Billaud, Président du CRSG, et Jean Jevons, expert en charge de la revue de gestion, afin d'exprimer que la fusion de la SCAP et de la SIO n'était pas souhaitable et qu'elle n'entendait pas présenter sa candidature aux fonctions de Chef de la SIO⁷.
14. Le 11 avril 2010, M. Patrice Billaud, en sa qualité de conseiller du Directeur exécutif, prenait acte des inquiétudes de la requérante quant à sa situation professionnelle en précisant que l'orientation de la structure intégrée n'était pas encore déterminée et que plusieurs préalables restaient à examiner. Il l'assurait d'une décision claire et transparente le plus tôt possible⁸. Des échanges ponctuels se poursuivirent jusqu'à ce que la nouvelle affectation soit connue.
15. Le 26 octobre 2010, M. Jean-François Poels fut nommé Chef de la SIO avec mission de préparer le plan de regroupement des deux sections SIO et SCAP en une seule structure intégrée. Son entrée en fonction fut fixée au 1er janvier 2011. Parmi les responsabilités managériales du nouveau Chef, on prévoyait un important travail préparatoire dans l'élaboration de la nouvelle structure réunissant les deux sections⁹.
16. Il ressort de la preuve documentaire que la structuration de la nouvelle entité, la réorganisation administrative des sections et, conséquemment, la finalisation du plan de fusion n'ont été véritablement complétées qu'à la fin de 2011.

⁵ Annexe 11 de la requête.

⁶ Observations du Secrétaire-Général, annexe, pièces no. 17 à 39.

⁷ Observations du Secrétaire-Général, Attestation de Patrice Billaud, annexe, pièce no. 13

⁸ Observations du Secrétaire-Général, annexe, pièce no. 12.

⁹ Annexe 17 de la requête

17. Finalement, le 17 octobre 2011, la requérante fut informée de la décision du Secrétaire général de l'affecter aux fonctions de Chef de la division de la traduction ((EXD/CSL/TRA) à compter du 2 janvier 2012. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente requête.

Le Droit

18. La requérante allègue que le Secrétaire général ne pouvait procéder à sa réaffectation selon l'article 10/3 du Règlement contenu au *Statut, Règlement et Instructions applicables aux Agents* puisque ses fonctions de Chef de la Section Commune d'Administration des Pensions avaient été supprimées. Conséquemment, la procédure relative à la résiliation prévue à l'article 11 a) du Statut devait trouver application à l'espèce.

19. Le Statut énonce les grandes lignes des conditions de service applicables aux agents faisant carrière dans l'Organisation. Les modalités d'application du Statut sont déterminées par des règlements et des instructions de l'Organisation approuvés par le Conseil. Les Instructions déterminent les modalités et les conditions de service qui ne figurent, ni dans le Statut, ni dans le Règlement du personnel.

20. Sous le titre Emplois, Mutations et Avancements, l'article 10 b) du Statut prévoit que : *"Le Secrétaire général décide de l'affectation des agents à des fonctions, de leur réaffectation à d'autres fonctions, de leur avancement périodique d'un échelon à l'autre et de leur promotion d'un grade ou d'une catégorie à l'autre."*

21. L'article 10/3 du Règlement précise les modalités de réaffectation: *"Sans préjudice de l'article 7/1 a), le Secrétaire général peut directement réaffecter des agents à d'autres fonctions au sein de l'Organisation, soit par un transfert au même grade, soit par une promotion"*. Cet article ne pose aucune condition préalable à la réaffectation sinon l'obligation de l'équivalence des postes.

22. Sous le titre Fins d'Engagement, l'article 11 du Statut énonce les conditions de terminaison d'un engagement alors que l'instruction 111/1.5 en précise les modalités d'application :

Article 11 du Statut

Le Secrétaire général peut mettre fin à l'engagement d'un agent :

...

i) pour performance insatisfaisante ;

ii) en cas de révocation disciplinaire ;

iii) lorsque :

- sur le fondement du Programme de travail et Budget de L'Organisation, le Secrétaire général décide de réduire le nombre total d'agents affectés à une activité ou à un domaine de résultat particulier, ou qui exercent un certain type de fonctions, ou qui relèvent de catégorie et grade particuliers ;

- à la suite de la redéfinition des fonctions, les compétences et qualifications de l'agent ne répondent plus aux besoins de l'Organisation ;

- les fonctions auxquelles un agent est affecté ne sont plus nécessaires ou sont devenues redondantes ;

(.....)

c) Dans les cas prévus au paragraphe a), i), iii), v) ou vii) ci-dessus :

i) la décision est prise après consultation du comité consultatif compétent sur la régularité de la procédure ;

ii) avant la consultation du comité consultatif compétent, un agent reçoit la notification écrite de l'intention du Secrétaire général de résilier son engagement et lui en précisant les motifs.

d) Dans tous les cas prévus au paragraphe a) ci-dessus, un agent reçoit la notification écrite de la décision du Secrétaire général de résilier son engagement et lui en précisant les motifs.

(nous soulignons)

....

Instruction 111/1.5

Résiliation en application de l'article 11a) iii)

Dans le cas où l'engagement d'un agent est résilié en application de l'article 11 a) iii) :

a) L'Organisation assiste l'agent en recherchant activement et spontanément des fonctions disponibles au sein de l'Organisation correspondant à ses qualifications et expérience et, si ces recherches s'avèrent infructueuses, en facilitant sa recherche d'un emploi à l'extérieur de l'Organisation ;

b) Sauf si l'agent y renonce par écrit, le Secrétaire général recherche ces fonctions pendant une période de trois mois à compter du début du préavis ;

c) Si le Secrétaire général n'a pas identifié de telles fonctions à l'issue de la période de recherche ou n'a pas procédé à cette recherche car l'agent concerné a renoncé au redéploiement, le Secrétaire général peut alors résilier l'engagement de l'agent, après consultation de l'organe consultatif prévu à l'instruction 107/19, en lui versant les émoluments et les indemnités correspondant au solde de son préavis.

23. En l'espèce, la fonction de Chef de la Section Commune d'Administration des Pensions(SCAP) a été formellement supprimée à la suite de la décision prise par les 6 Organisations coordonnées de fusionner la SCAP et de la SIO qui constituent les deux organes techniques du régime commun de rémunération et de pension des Organisations coordonnées. Il s'agit d'une décision administrative dont la légalité n'est pas remise en doute.
24. Cette décision a été prise au terme d'un processus décisionnel long et compliqué qui s'est étalé sur une période de deux ans et qui a impliqué les six Organisations coordonnées. La requérante a suivi les principales étapes de cette restructuration en constatant que son poste risquait de devenir redondant.
25. Le Secrétaire général a opté pour la réaffectation de la requérante à un poste de même catégorie et de même grade que celui précédemment occupé par la requérante plutôt que de lui notifier un avis d'intention de procéder à une fin d'emploi. Il n'est pas contesté que le poste de Chef de la Division de la traduction s'inscrit dans les compétences de la requérante.
26. L'examen des dispositions relatives au cheminement de la carrière et à la fin d'emploi montre une séquence chronologique dans les situations juridiques susceptibles d'affecter l'agent. La mutation et l'avancement dans la carrière précèdent bien évidemment la fin d'emploi qui constitue la rupture définitive du lien de service. Habituellement, la résiliation de l'engagement est la dernière option que l'autorité décisionnelle envisagera dans les cas de suppression administrative d'emploi.
27. De plus, une lecture attentive du Statut montre que le Secrétaire général est investi d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix de résilier ou non un emploi dans les circonstances prévues à l'article 11 du Statut. En effet, il est loisible au Secrétaire général d'exercer ou non l'option de transmettre un avis d'intention de résilier l'emploi lorsque les fonctions auxquelles un agent est affecté ne sont plus nécessaires ou sont devenues redondantes (article 11a). L'usage du verbe "pouvoir " plutôt que du verbe "devoir" favorise le critère de la pertinence dans l'exercice de la décision qui incombe au Secrétaire général
28. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général est tempéré par l'instruction 111/1.5 qui détermine les modalités d'application de l'article 11 A) iii). Cette instruction établit clairement qu'une fois l'avis d'intention de résilier l'engagement notifié, l'Organisation a l'obligation d'assister l'agent dans la recherche d'un poste vacant et

équivalent au sein de l'Organisation à moins que l'agent ne l'en dispense en renonçant à l'avance à faire l'objet de mesures de redéploiement.

29. Cependant, aucun texte du Statut ne prévoit l'obligation du Secrétaire général de notifier un avis d'intention de résilier l'engagement d'un agent lorsque son poste est susceptible d'être supprimé et qu'il est possible de procéder à sa réaffectation dans des fonctions équivalentes. La décision de réaffecter un agent dans le respect des dispositions du Statut lorsqu'un poste équivalent est disponible s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs managériaux.
30. En l'espèce, d'ailleurs, la décision de réaffecter la requérante dans les fonctions de Chef de la division de la traduction a été prise avant la suppression de son poste de Chef de la Section Commune d'Administration des Pensions (ci-après SCAP) et aucun avis d'intention de résilier l'engagement ne lui a été transmis par le Secrétaire général.
31. La requérante présente une preuve de pratique passée pour justifier sa position. Se fondant sur une série de lettres et de mémorandums dont la véracité n'est pas niée par le Secrétaire général, elle allègue que depuis plus de 20 ans une pratique constante et uniforme, ayant valeur de norme juridique, montre que le Secrétaire général s'en tient toujours, lorsqu'il y a suppression de poste, aux modalités d'application prévues dans l'instruction 111/1.5.
32. La pratique passée constitue assurément une source de droit, pourvu qu'elle soit connue, constante et uniforme. Selon le principe d'égalité, les agents qui se trouvent dans une même situation de fait et de droit doivent recevoir un traitement juridique égal sauf circonstances exceptionnelles.
33. Dans les cas précités, il y a toujours eu notification d'un avis d'intention de résilier l'emploi. Dans la présente affaire, toutefois, le Secrétaire général n'a nullement envisagé la résiliation de l'engagement de la requérante. Il a plutôt procédé par réaffectation en exerçant le pouvoir que lui confère l'article 10/3 du Statut puisqu'un poste équivalent nécessitait un titulaire. Ceci étant aucun avis n'a été envoyé à la requérante et la preuve de pratique passée ne peut être appliquée en l'espèce. De surcroît, la réaffectation était déjà effective lorsque le poste a été officiellement supprimé.

34. De plus, il faut souligner que la réaffectation de la requérante n'est pas survenue dans le cours normal des activités de l'Organisation; elle est intervenue dans le cadre exceptionnel de la restructuration de services dispensés par 6 Organisations coordonnées. Cette réorganisation a fait l'objet du consensus des Organisations. La réaffectation de la requérante à un poste équivalent résulte des besoins spécifiques de l'Organisation dans le contexte de changements structureaux.
35. Compte tenu de ce qui précède, la requérante n'a pas démontré que la décision du Secrétaire général était illégale et, conséquemment, cette conclusion doit être rejetée.
36. Toutefois, l'Organisation aurait dû accorder une attention particulière aux demandes répétées de la requérante qui a fait bénéficier l'Organisation de sa compétence et de son dévouement pendant près de 30 ans¹⁰. Les tergiversations administratives qui ont entouré la réaffectation de la requérante, la lenteur du processus, l'ambiguïté entretenue par l'administration et les rumeurs fâcheuses occasionnées par ce processus fastidieux ont été source de préjudice pour la requérante. La preuve documentaire montre que ces années d'incertitude ont engendré anxiété et stress chez la requérante. Un montant de 5 000 euros lui est accordé à titre de compensation.

¹⁰ Annexe 31 de la requête

PAR CES MOTIFS

DECIDE

L'OCDE devra payer à la requérante un montant de 5 000 euros à titre de dommages intérêts pour tort moral.

La requérante a droit à des dépens de 8 000 euros.

Les autres conclusions de la requête sont rejetées.

Fait à Paris, le 6 mai 2013

Jan PAULSSON
Président

Nicolas FERRE
Greffier