

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Affaire Siegfried

Jugement n° 1973

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M^{me} Marie-Christine Siegfried le 27 septembre 1999 et régularisée le 1^{er} décembre 1999, la réponse de l'Union du 31 janvier 2000, la réplique de la requérante du 10 mars et la duplique de l'UIT du 13 avril 2000;

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, née en 1949 et de nationalité suisse, entra au service de l'Union en mars 1971, en qualité de dactylographe de grade G.2, aux termes d'un contrat de courte durée prolongé à plusieurs reprises jusqu'au 30 novembre 1971. Du 1^{er} décembre 1971 au 31 juillet 1973, elle fut mise au bénéfice d'un engagement de durée déterminée pour exercer des fonctions de sténodactylographe de grade G.3. Elle fut nommée à titre permanent le 1^{er} août 1973 puis promue au grade G.4 le 1^{er} janvier 1975. Entre 1974 et 1996, elle se vit confier à plusieurs reprises des tâches relevant d'un emploi de grade supérieur au sien pour lesquelles elle perçut à chaque fois une indemnité spéciale de fonctions.

Le 17 septembre 1998, l'UIT publia un ordre de service, portant le numéro 99, intitulé «Promotion personnelle». Dans ce document, il était indiqué que, par sa résolution 1106, le Conseil de l'Union avait notamment décidé

«de mettre en œuvre un système de promotion personnelle afin de donner à des fonctionnaires appartenant à des groupes professionnels dont les possibilités de carrière sont limitées la possibilité d'être traités sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires ayant des possibilités de promotion plus fréquentes».

Pour bénéficier de la promotion en question, les agents de la catégorie des services généraux doivent remplir plusieurs critères, notamment avoir accompli au moins vingt années de service ininterrompu à l'UIT, ne pas avoir été promu au cours des quinze dernières années et avoir atteint l'échelon le plus élevé de leur grade depuis plus de trois ans. Le travail du fonctionnaire candidat à cette promotion doit de surcroît avoir été «très bon, tant en quantité qu'en qualité». La date retenue pour l'entrée en vigueur de ce système de promotion était le 1^{er} janvier 1998.

Par mémorandum du 21 septembre 1998, le chef par intérim du Département du personnel et de la protection sociale informa le chef du Département des services communs, supérieur hiérarchique au deuxième degré de la requérante, que cette dernière remplissait les conditions de base requises pour l'obtention d'une promotion personnelle et le pria de remplir le formulaire qu'il lui faisait parvenir. Le 22 septembre, la chef du Service de composition des publications, supérieure hiérarchique directe de la requérante, remplit ce formulaire en indiquant que celle-ci avait «toujours fourni un travail régulier avec une bonne moyenne de production». Le chef du Département des services communs contresigna ce document et ajouta la note manuscrite suivante : «Promotion recommandée». Le 1^{er} octobre, le Comité des nominations et des promotions émit un avis défavorable concernant la promotion personnelle de la requérante au motif que son travail ne semblait pas avoir été «très bon». Par courrier du 8 octobre, le Secrétaire général fit savoir à l'intéressée qu'il n'était pas en mesure de lui accorder la promotion qu'elle réclamait. N'ayant pas été informée des motifs de ce refus, la requérante adressa au Secrétaire général, par mémorandum du 2 novembre, un recours par lequel elle lui demandait de revoir sa décision. Par courrier du 14 décembre, le chef par intérim du Département du personnel et de la protection sociale informa l'intéressée que le Comité des nominations et des promotions serait de nouveau saisi. Le 18 décembre 1998, ce comité réexamina le

cas de la requérante et émit encore un avis défavorable. Il estimait que le «rendement» de cette dernière n'avait pas «dépassé le 90% de la moyenne» et que son travail ne pouvait donc pas être considéré comme ayant été constamment «très bon en qualité et en quantité». Dans une lettre du 20 janvier 1999, le Secrétaire général fit savoir à la requérante qu'une promotion personnelle ne pouvait lui être accordée pour l'instant mais que le Comité en question avait proposé de revoir sa situation au 1^{er} janvier 2001.

Par mémorandum du 23 février 1999, la requérante saisit le Comité d'appel. Elle faisait valoir que le Comité des nominations et des promotions avait évalué son travail «en dehors des rapports établis par [s]a hiérarchie» et que le Secrétaire général ne l'avait pas encore informée des motifs de son deuxième refus. Le 30 avril, le Comité d'appel indiqua que le refus de la promouvoir résultait d'une interprétation erronée de son dernier rapport annuel et il recommanda donc au Secrétaire général de revoir sa décision. Par courrier du 27 juillet 1999, qui constitue la décision attaquée, celui-ci fit savoir à la requérante qu'il maintenait sa décision de lui refuser la promotion personnelle qu'elle réclamait. Il lui expliquait que les conclusions du Comité d'appel reposaient essentiellement sur l'étude de son dernier rapport annuel qui n'était révélateur de ses états de services que sur une période d'une année, ce qui, en l'espèce, était un laps de temps trop court. En outre, il ressortait de l'examen de ses rapports d'évaluation que ses services avaient été qualifiés de «satisfaisants» mais jamais de «très bons» sauf lors du dernier exercice de notation. Par ailleurs, il précisait que le dossier de la requérante serait réexaminé par le Comité des nominations et des promotions en 2001.

B. La requérante soutient que la décision attaquée est illégale. Elle dénonce l'«interprétation excessivement stricte du critère afférent à la qualité du travail» du fonctionnaire candidat à une promotion personnelle, tel que formulé dans l'ordre de service n° 99. En effet, l'annexe à ce document ne contient aucune directive relative à la procédure d'évaluation de la qualité des services ni à la durée de la période de référence à prendre en considération. Un large pouvoir d'appréciation est donc laissé au Comité des nominations et des promotions ainsi qu'au Secrétaire général mais ce pouvoir doit s'exercer dans le cadre établi par la résolution 1106 du Conseil et la jurisprudence du Tribunal de céans. Le but du système de promotion personnelle étant d'introduire des possibilités de promotion là où elles sont inexistantes, la requérante en déduit que l'appréciation de la qualité du travail du fonctionnaire doit se faire «à la période à laquelle sa promotion personnelle est envisagée», par analogie avec la procédure applicable en matière de concours. La formation acquise et le comportement de l'intéressé au cours de la période la plus récente doivent par conséquent être des éléments déterminants pour retenir ou écarter une candidature. Cela découle également des critères relatifs à la période écoulée depuis la dernière promotion ou depuis l'obtention de l'échelon le plus élevé du grade; ces «décisions» attestant que le fonctionnaire candidat à la promotion personnelle a donné entière satisfaction, il n'y a pas lieu de faire porter l'appréciation sur des périodes antérieures. Ainsi, le Secrétaire général a émis dans son cas une exigence supplémentaire par rapport aux critères énoncés dans l'ordre de service n° 99 en estimant que la promotion de la requérante ne serait possible que si ses rapports annuels comportaient la mention «très bien» à plusieurs reprises.

Par ailleurs, la requérante soutient que l'évaluation de la qualité de ses services a été faite sur la base d'éléments de fait erronés ou incomplets, le Secrétaire général n'ayant notamment pas tenu compte des très longues périodes durant lesquelles elle s'est vu confier des fonctions relevant d'un poste d'un grade supérieur au sien et a bénéficié de ce fait d'une indemnité spéciale de fonctions. Elle ajoute que la recommandation du chef du Département des services communs aurait dû avoir plus de poids. Elle souligne que le Comité d'appel a constaté qu'elle avait atteint quatre-vingt-dix-huit pour cent de l'objectif qui lui avait été fixé.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du 27 juillet 1999, en tant qu'elle confirme le refus du Secrétaire général de lui accorder une promotion personnelle au titre de l'exercice 1998, et d'ordonner à l'UIT de la promouvoir au grade G.5 à compter du 1^{er} janvier 1998. Elle réclame 10 000 francs suisses en réparation du tort moral subi et du préjudice résultant du retard avec lequel interviendra sa promotion ainsi que 5 000 francs à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que le raisonnement de la requérante est «en flagrante contradiction» avec la logique qui sous-tend le système de promotion personnelle. En effet, tout système de promotion repose sur l'évaluation du profil complet du candidat et sur l'examen de l'ensemble de sa carrière. C'est en cela que le principe de ce type de promotion diffère du système d'avancement par échelon périodique. Réduire l'appréciation des services menée dans le cadre de la promotion personnelle à un exercice équivalent à celui qui est mené dans le cadre de l'avancement périodique par échelon reviendrait à vider l'ensemble de cet exercice de son sens. L'objectif de ce texte était que l'appréciation des services aux fins d'une promotion personnelle se fasse sur la base de

l'exigence d'«une qualité de services supérieure». Si l'intention n'avait pas été de marquer cette différence par rapport au système d'avancement par échelon, il n'aurait pas été exigé que le travail du fonctionnaire candidat à cette promotion soit «très bon». Le Secrétaire général a donc exercé son pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'ordre de service n° 99. L'UIT ajoute que les principes sur la base desquels le système de promotion personnelle a été conçu ont été définis par la Commission de la fonction publique internationale.

L'argument de la requérante relatif à sa productivité est sans pertinence en l'espèce car cet élément d'appréciation n'a pas été déterminant pour fonder la décision du Secrétaire général.

D. Dans sa réplique, la requérante reconnaît qu'il est conforme à l'ordre de service n° 99 d'exiger qu'une portion relativement longue de sa carrière soit prise en considération et elle souligne qu'elle reproche justement à la défenderesse de ne pas avoir pleinement tenu compte du déroulement de sa carrière et de la qualité effective de ses services. Elle ajoute que les fonctions qu'elle occupe depuis 1986 ont nécessité de sa part une «grande capacité d'adaptation» et auraient justifié une nouvelle classification de son poste dès lors qu'elles correspondent aux exigences d'un poste de grade G.5. Elle en veut pour preuve le fait qu'au sein de son service les fonctionnaires exerçant la même activité qu'elle occupent pour la plupart un poste de grade plus élevé.

E. Dans sa duplique, la défenderesse fait valoir que les fonctions correspondant à l'emploi de la requérante ont fait l'objet d'une révision, en novembre 1999, qui a confirmé le classement de son poste au grade G.4. Elle précise qu'une promotion personnelle ne saurait en aucun cas corriger un éventuel défaut de classement d'un poste. Enfin, elle estime qu'aucun élément du dossier ne permet à la requérante d'affirmer que le Secrétaire général a méconnu l'un des éléments d'appréciation.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'UIT en mars 1971 en qualité de dactylographe au bénéfice d'un contrat de courte durée qui fut prolongé à plusieurs reprises. En décembre 1971, elle obtint un contrat de durée déterminée en qualité de sténodactylographe au grade G.3 et bénéficia d'un engagement à titre permanent dans les mêmes fonctions et au même grade en août 1973. Depuis 1975, elle a le grade G.4.

Durant sa carrière, la requérante fut plusieurs fois mise au bénéfice d'une indemnité spéciale de fonctions pour avoir occupé des fonctions d'un grade supérieur au sien.

2. Le 17 septembre 1998, l'Union fit paraître l'ordre de service n° 99 introduisant un système de promotion personnelle conformément à la résolution 1106 adoptée en 1997 par son Conseil. Cet ordre de service définissait les modalités et critères d'octroi d'une promotion personnelle et indiquait que ce système devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Les critères retenus étaient indiqués dans une annexe qui précisait que :

«1 L'octroi d'une promotion personnelle est soumis aux conditions suivantes :

a) le fonctionnaire doit avoir accompli au moins

- catégorie professionnelle : 18 années

- catégorie des services généraux : 20 années

de service ininterrompu à l'UIT...

e) le travail du fonctionnaire est très bon, tant en quantité qu'en qualité;

f) le fonctionnaire a fait preuve d'un souci de qualité de développement personnel (aptitude à se tenir au courant des derniers progrès dans son domaine d'activité, amélioration/mise à jour ou acquisition de compétences générales et techniques nécessaires non seulement pour le bon accomplissement des tâches correspondant à son emploi mais aussi pour l'amélioration de ses perspectives de carrière);

2 Il va de soi qu'un fonctionnaire ne sera considéré comme pouvant prétendre à une promotion personnelle que s'il répond à l'ensemble des critères susmentionnés.»

3. La requérante ayant été considérée comme remplissant les conditions de base qui permettaient de prétendre à une

promotion personnelle, sa candidature fut soumise au Comité des nominations et des promotions.

Le 1^{er} octobre 1998, le Comité émit un avis défavorable à la promotion personnelle de la requérante au motif que son travail ne semblait pas avoir été «très bon».

La décision du Secrétaire général de ne pas accorder une promotion personnelle fut notifiée le 8 octobre à l'intéressée. Celle-ci, par memorandum du 2 novembre 1998, demanda au Secrétaire général de reconsidérer sa décision.

Après nouvel examen du dossier, le Comité des nominations et promotions confirma son avis défavorable et recommanda que la candidature de la requérante soit réexaminée en l'an 2001.

Le 20 janvier 1999, le Secrétaire général notifia à la requérante sa nouvelle décision de refus d'une promotion personnelle.

Saisi par la requérante, le Comité d'appel, estimant que les motifs du refus d'accorder une promotion personnelle à l'intéressée reposaient sur une interprétation erronée de son dernier rapport annuel, recommanda, le 30 avril, au Secrétaire général de revoir sa décision. Le 28 juillet 1999, la requérante fut informée de la décision définitive du Secrétaire général qui confirmait son refus de lui accorder une promotion personnelle tout en soulignant que l'évolution positive constatée dans le dernier rapport annuel justifiait le réexamen du dossier en l'an 2001.

C'est cette décision qui fait l'objet de la présente requête.

4. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire général en tant qu'elle confirme le refus de lui accorder une promotion personnelle au titre de l'exercice 1998, d'ordonner en conséquence à l'UIT de la promouvoir au grade G.5 à compter du 1^{er} janvier 1998 et de lui verser la somme de 10 000 francs suisses à titre de réparation du préjudice résultant du retard avec lequel interviendra sa promotion, et du tort moral subi, ainsi que 5 000 francs à titre de dépens.

5. Comme le Tribunal l'a toujours affirmé, la promotion personnelle représente un avancement au mérite permettant de rétribuer un fonctionnaire dont la qualité de service est supérieure à celle qui correspond normalement au niveau du poste qu'il occupe.

L'octroi d'une promotion personnelle est une décision relevant du pouvoir d'appréciation qui, à ce titre, selon la jurisprudence constante du Tribunal, n'est soumise qu'à un contrôle restreint. De telles décisions ne s'exposent à la censure qu'en cas de vices de nature à entraîner leur annulation. Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, des règles générales relatives aux promotions personnelles ont été adoptées et communiquées au personnel, l'autorité investie du pouvoir de nomination est liée par ces règles et le Tribunal considérera toute violation de celles-ci comme un vice devant entraîner une annulation.

6. La requérante soutient que la décision attaquée est illégale en ce qu'elle applique «une interprétation excessivement stricte du critère afférent à la qualité du travail ... tel qu'il résulte de l'ordre de service n° 99». En effet, affirme-t-elle, la décision du Secrétaire général n'a pas réellement tenu compte du déroulement de sa carrière et de la qualité effective de ses prestations, l'examen de sa candidature ne s'étant appuyé que sur la notation figurant dans les derniers rapports annuels.

Cependant, elle ne conteste pas que dans l'ordre de service n° 99 des prestations de travail de haute qualité sont exigées de la part du candidat à une promotion personnelle et elle admet que prendre en considération «une période significative» de sa carrière, comme l'ont fait le Comité des nominations et promotions et le Secrétaire général, est conforme à cette exigence.

7. La défenderesse fait remarquer que le système de promotion personnelle qu'elle a institué est destiné «à compenser et donc à récompenser les fonctionnaires dont les très bonnes qualités de service auraient été reconnues par le biais d'une promotion s'ils n'avaient été employés dans un groupe d'occupation professionnelle au sein duquel une telle possibilité est extrêmement réduite».

Elle affirme que le Secrétaire général a procédé à une juste appréciation des mérites, de la carrière et des évaluations de service de la requérante pour fonder sa décision de ne pas lui accorder une promotion personnelle,

en tenant compte à la fois de ses rapports annuels successifs, du déroulement de sa carrière et des différentes indemnités spéciales de fonctions qu'elle avait obtenues, de la recommandation favorable du chef du Département des services communs et des deux évaluations successives de sa candidature auxquelles le Comité des nominations et des promotions a procédé.

8. Le Tribunal retient de l'analyse des éléments du dossier qu'en décidant de faire porter son appréciation sur plusieurs éléments pendant une durée significative dépassant celle prise en compte dans le cadre de l'avancement périodique par échelon, qui se limitent généralement à une période déterminée récente, notamment les douze mois précédant la date à laquelle la décision doit être prise, le Secrétaire général ne s'est pas écarté des conditions prévues à l'annexe de l'ordre de service n° 99, en particulier de celles indiquées à l'alinéa e) du paragraphe I.1 de ladite annexe. Il n'a pas non plus donné une interprétation excessivement stricte du critère afférent à la qualité du travail du fonctionnaire qui, selon le paragraphe susvisé, doit être «très bon, tant en quantité qu'en qualité».

9. La requérante soutient que la décision attaquée est viciée car la qualité de son travail a été évaluée sur la base de faits erronés ou incomplets. Selon elle, le Secrétaire général n'a pas tenu compte des très longues périodes pendant lesquelles elle s'était vu confier des fonctions d'un grade supérieur au sien et avait bénéficié de ce fait d'une indemnité spéciale de fonction. Elle fait également remarquer que le Secrétaire général n'a pas pris en considération le fait que ses rapports annuels antérieurs à celui de l'année 1997-1998 n'avaient pas pu être établis de manière complète parce que le système d'évaluation des prestations dans son service n'était pas encore pleinement opérationnel. Ces rapports ayant de surcroît été établis tardivement, il fallait dès lors apprécier la qualité de son travail par d'autres moyens.

Elle ajoute enfin que le Comité des nominations et des promotions et le Secrétaire général avaient commis une erreur de fait en ce qui concerne l'appréciation portée sur l'évaluation de son travail dans le dernier rapport annuel. En effet, il fallait, selon elle, distinguer entre l'objectif de production globale du service (25 pages par jour) et celui qui lui avait été fixé personnellement (22,55 pages par jour).

10. Aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que le Secrétaire général a méconnu les périodes pendant lesquelles la requérante s'était vu confier des fonctions d'un grade supérieur au sien. Ces périodes ont été prises en compte parmi d'autres éléments pour porter une appréciation globale sur la qualité du travail de l'intéressée pendant une période significative.

S'agissant de l'argument relatif aux conditions d'établissement des rapports annuels antérieurs à celui de l'année 1997-1998, il y a lieu de relever avec la défenderesse que ces rapports avaient été approuvés par la requérante et ses supérieurs et qu'ils n'avaient fait l'objet d'aucune contestation. C'est donc à bon droit que le Secrétaire général, à la suite du Comité des nominations et des promotions, pouvait considérer que ces rapports annuels contenaient une juste appréciation de la qualité des services de la requérante.

Concernant le dernier rapport annuel, il faut tout d'abord préciser que celui-ci ne constitue qu'un des éléments parmi ceux que le Secrétaire général a pris en compte pour fonder sa décision, et, ensuite, faire observer que la réalisation par la requérante de l'objectif qui lui était fixé personnellement, et qui se situait en deçà de la moyenne requise pour atteindre le niveau de productivité globale du service, ne saurait constituer une performance particulièrement méritoire qui puisse suffire à justifier l'octroi d'une promotion personnelle.

11. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée n'a violé aucune des règles générales relatives aux promotions personnelles et qu'elle n'est entachée d'aucun vice de nature à entraîner son annulation. En conséquence, il y a lieu de rejeter la requête.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 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

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 25 juillet 2000.