

107^e session

Jugement n° 2837

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} R. M. le 22 avril 2008, la réponse de l'Organisation du 15 juillet, la réplique de la requérante du 10 septembre et la duplique de l'OIT du 14 novembre 2008;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII 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 circulaire n° 334, série 6, datée du 20 juillet 1985, régit le système de promotions personnelles au sein du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT; elle fut amendée le 10 février 1989. Le système en question a pour objectif d'offrir la possibilité d'être promu aux fonctionnaires dont l'apport à l'Organisation, par leur ancienneté et les résultats obtenus au cours des années, est supérieur aux exigences normales inhérentes à la position qu'ils occupent, mais qui n'ont pu bénéficier d'un avancement par le biais des procédures de reclassification de poste ou de concours. La circulaire indique toutefois que la proportion de promotions personnelles octroyées doit autant que possible être limitée «soit à 5% du nombre des postes dans une classe donnée, soit au pourcentage moyen des postes vacants dans ladite

classe, le plus faible de ces deux chiffres étant retenu». La décision d'octroyer une telle promotion est prise par le Directeur général sur recommandation d'un comité. Cet organe formule ses recommandations sur la base, notamment, d'une évaluation des mérites du fonctionnaire, établie par le chef responsable, et d'un formulaire rempli par ledit fonctionnaire, où ce dernier expose son expérience ainsi que ses qualifications et fournit toute autre information utile. Le paragraphe 9 de la circulaire précise que, pour qu'une recommandation positive puisse être formulée, il doit être clairement établi que «le fonctionnaire a rempli ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences du poste» et, à cet effet, trois critères sont pris en considération : la qualité du travail, la quantité de travail et la valeur personnelle ajoutée à la position. Le paragraphe 13 prévoit que les promotions personnelles «seront publiées et apparaîtront comme telles dans la liste des mouvements du personnel». Dans le cas où la décision du Directeur général est négative, le comité susmentionné doit communiquer une brève motivation et le fonctionnaire peut, en application du paragraphe 15, demander au Directeur général de réexaminer sa décision s'il estime que la motivation fournie comporte une importante erreur de fait.

La requérante, ressortissante allemande née en 1949, a été recrutée par le BIT en 1987 pour exercer des fonctions de traductrice au grade P.3. Par lettre du 2 mai 2006, le chef du Service des opérations et du développement des ressources humaines lui fit savoir qu'elle était éligible à une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005, mais il lui précisait qu'en application des dispositions de la circulaire n° 334, série 6, le nombre de fonctionnaires qui bénéficieraient d'une telle promotion serait limité. Le 29 septembre, il écrivit à l'intéressée pour l'informer que, sur recommandation du Comité des promotions personnelles, le Directeur général avait décidé de ne pas lui octroyer la promotion en question.

Par lettre du 19 octobre 2006, la requérante demanda à connaître les motifs de cette décision. Le 31 octobre 2006, elle réitéra sa demande et réclama par ailleurs une copie de l'évaluation établie par son supérieur hiérarchique, le chef de l'unité allemande.

Ces demandes furent transmises audit comité. Le 9 mars 2007, la présidente du Comité indiqua à l'intéressée que, l'exercice de promotion personnelle relevant d'un processus comparatif, d'autres candidatures avaient été considérées comme étant plus appropriées, mais que la sienne serait réexaminée «dès l'exercice 2006». Se référant au paragraphe 11 de la circulaire n° 334, série 6, elle ajoutait que le document sollicité par la requérante ne pouvait lui être communiqué en raison de son caractère confidentiel.

Se fondant sur le chapitre XIII du Statut du personnel du BIT, la requérante avait entre-temps, le 16 février 2007, présenté une réclamation, à laquelle le Département du développement des ressources humaines ne fit pas droit. Le 19 juillet, elle saisit la Commission consultative paritaire de recours. Celle-ci recommanda le rejet de la réclamation dans son rapport du 30 novembre 2007. Par une lettre du 30 janvier 2008, qui constitue la décision attaquée, la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration fit savoir à la requérante que sa réclamation était rejetée comme étant dénuée de fondement.

B. La requérante estime avoir été traitée de manière inéquitable et incompatible avec ses conditions d'emploi. Elle rappelle que, malgré ses excellents états de service, elle n'a bénéficié d'aucune promotion depuis qu'elle a pris ses fonctions il y a plus de vingt ans. A ses yeux, cette situation s'explique probablement par le parti pris dont son supérieur hiérarchique fait preuve à son égard. En outre, elle dénonce le manque de transparence entachant la procédure de promotion personnelle. Sur ce point, elle déplore qu'il ne lui soit pas permis de prendre connaissance de l'évaluation établie par son supérieur car elle ne peut s'assurer que ce document n'est pas en contradiction avec ses précédents rapports d'évaluation. Elle ajoute que l'unité allemande est la seule unité à ne pas disposer d'un poste de traducteur/réviseur de grade P.4 — ces fonctions étant, d'après elle, illégalement dévolues à des collaborateurs extérieurs —, ce qui la prive de la possibilité de «rempli[r] ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences du poste».

Par ailleurs, la requérante soutient que le Comité des promotions personnelles n'a pas tenu compte de certains faits essentiels, tels que les augmentations de traitement pour services méritoires qui lui ont été accordées en 1991 et 2001, et le harcèlement moral qu'elle subit depuis des années au sein de son unité.

Enfin, elle reproche au BIT de ne pas avoir publié la liste des fonctionnaires ayant bénéficié d'une promotion personnelle, en violation des dispositions du paragraphe 13 de la circulaire n° 334, série 6.

La requérante demande l'annulation de la décision attaquée, la réparation du préjudice moral et matériel subi ainsi que la publication de la liste des fonctionnaires s'étant vu octroyer une promotion personnelle. En outre, elle réclame 5 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT indique que les allégations de la requérante concernant l'appréciation de ses mérites ne sont pas recevables dès lors qu'aux termes du paragraphe 15 de la circulaire n° 334, série 6, les dispositions du chapitre XIII du Statut du personnel ne peuvent être invoquées que pour des questions qui ne touchent pas à l'appréciation des mérites du fonctionnaire candidat à une promotion personnelle. Quant aux allégations de harcèlement moral et à la demande de réparation du préjudice subi, elle les considère irrecevables au regard des dispositions de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. La défenderesse en déduit que la requête est irrecevable dans son intégralité.

Sur le fond, l'Organisation rappelle que, conformément à la jurisprudence, les décisions prises en matière de promotion personnelle relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général et ne peuvent être annulées par le Tribunal que dans certaines conditions, qui ne sont pas réunies en l'espèce. En outre, le Tribunal ne saurait substituer sa propre appréciation des faits à celle du Directeur général.

L'OIT explique qu'il ressort de la circulaire susmentionnée que l'octroi d'une promotion personnelle n'est pas un droit mais une simple possibilité et que la requérante avait été informée que le choix

des fonctionnaires à promouvoir résultait d'une comparaison entre les différentes candidatures. L'intéressée n'a pas fourni la preuve de ses allégations ni démontré qu'elle avait subi un préjudice quelconque. L'Organisation souligne que la Commission consultative paritaire de recours a elle-même vérifié que l'évaluation établie par le supérieur hiérarchique de la requérante n'était pas en contradiction avec ses précédents rapports d'évaluation. En l'espèce, il semble que l'intéressée ne remplissait pas les trois critères cumulatifs mentionnés au paragraphe 9 de la circulaire. Sa candidature a été réexaminée dans le cadre de l'exercice pour l'année 2006, mais le Comité des promotions personnelles n'a pu recommander de lui octroyer une promotion. Son cas devrait être exceptionnellement réexaminé dans le cadre du prochain exercice.

La défenderesse reconnaît que la liste des fonctionnaires ayant bénéficié d'une promotion personnelle n'a pas été publiée pendant quelques années, mais elle considère que cette lacune n'a pu faire grief à l'intéressée et qu'elle n'a eu aucune incidence sur la décision de ne pas lui octroyer une telle promotion. Elle indique que, récemment, elle a toutefois décidé de recommencer à publier ladite liste.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère ses arguments. Elle soutient en outre, en se fondant sur le jugement 2558, que, puisque la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration n'a pas fourni de délégation de pouvoir de la part du Directeur général, la décision attaquée n'a pas été prise par l'autorité compétente et doit donc être annulée. Selon elle, c'est «le Directeur général et son Cabinet» qui auraient dû prendre cette décision car la directrice était «déjà impliquée à plusieurs égards dans la procédure interne». Elle en déduit que l'esprit de l'Accord collectif sur la prévention et le règlement des différends, conclu entre le BIT et le Syndicat du personnel le 24 février 2004, n'a pas été respecté.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient sa position. Elle considère que le nouveau moyen relatif aux conditions de forme est non seulement irrecevable du fait qu'il n'a pas été soulevé dans la requête, mais également dénué de fondement. En effet, une simple

lecture de la décision attaquée fait apparaître que celle-ci a bien été prise par le Directeur général, qui a autorisé la directrice exécutive à la communiquer à la requérante. Il s'agit là d'une pratique constante, suivie depuis l'entrée en vigueur de l'accord du 24 février 2004. La référence au jugement 2558 n'est donc pas pertinente.

CONSIDÈRE :

1. La requérante attaque devant le Tribunal de céans la décision du 30 janvier 2008 par laquelle la directrice exécutive du Secteur de la gestion et de l'administration lui a notifié la décision du Directeur général de rejeter sa réclamation dirigée contre le refus de lui octroyer une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005.

2. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner la réparation du préjudice moral et matériel qu'elle estime avoir subi ainsi que la publication de la liste des fonctionnaires s'étant vu octroyer une promotion personnelle, et de condamner l'Organisation aux dépens.

3. La défenderesse conteste la recevabilité de la requête.

En premier lieu, elle soutient que, conformément aux dispositions du Statut du personnel et de la circulaire n° 334, série 6, les recours dirigés contre le refus d'octroyer une promotion personnelle sont «soumis au respect de règles spécifiques» et que «les allégations concernant l'appréciation des mérites ne sont pas admissibles dans le cadre d'un recours fondé sur le chapitre [XIII] du Statut du personnel», lequel traite du règlement des conflits. Or, en l'espèce, le recours porte principalement sur des questions relatives à l'appréciation des mérites de la requérante.

Le Tribunal écartera cette fin de non-recevoir dès lors que le droit des fonctionnaires internationaux de le saisir ne saurait être restreint par une circulaire et que les dispositions de l'article 13.3 du Statut du personnel invoqué par la défenderesse ne traitent en tout état de

cause que des recours internes devant la Commission consultative paritaire de recours et non des requêtes devant le Tribunal.

En second lieu, la défenderesse affirme que les «allégations ou demandes nouvelles» qui n'ont pas fait l'objet d'un recours interne sont aussi irrecevables. Sur ce point, le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant est recevable à développer l'argumentation présentée devant les instances internes mais non à soumettre devant le Tribunal de nouvelles conclusions (voir notamment les jugements 429, au considérant 1, 452, au considérant 1, et 1380, au considérant 12). Il en résulte que la fin de non-recevoir doit être rejetée pour ce qui concerne les allégations de harcèlement moral dès lors qu'il s'agit d'une argumentation développée à l'appui d'une conclusion. En revanche, la demande de réparation d'un préjudice moral et matériel présentée pour la première fois devant le Tribunal doit être déclarée irrecevable pour non-épuisement des moyens de recours interne, en application de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

4. Avant de statuer sur le fond, il convient de répondre au moyen de la requérante tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée. L'intéressée soutient en effet que, conformément à la jurisprudence, la directrice exécutive n'ayant pas fourni de délégation de pouvoir de la part du Directeur général, ladite décision n'a pas été prise par l'autorité compétente et doit donc être annulée.

Concernant ce moyen, le Tribunal estime que la jurisprudence invoquée n'est pas pertinente dès lors qu'il résulte des pièces du dossier, et notamment des premières écritures de la requérante elle-même, que la décision attaquée a bien été prise par le Directeur général et que la directrice exécutive n'a fait que la notifier à la requérante. La directrice exécutive n'ayant pas besoin d'une délégation de pouvoir spéciale pour communiquer une décision du Directeur général, il s'ensuit que le moyen manque en fait.

5. Par ailleurs, la requérante développe plusieurs moyens : elle prétend notamment que la procédure de promotion personnelle n'est pas transparente, qu'elle a été traitée de manière incompatible

avec ses conditions d'emploi compte tenu de ses états de services et, du fait qu'au cours de ses vingt années de carrière elle n'a bénéficié d'aucune promotion, que l'Organisation n'a pas respecté les dispositions de la circulaire n° 334, série 6, concernant la publication des promotions personnelles dans la liste des mouvements du personnel, que le Comité des promotions personnelles n'a pas pris en compte certains faits essentiels et que son supérieur hiérarchique a fait preuve de parti pris à son encontre.

6. Il y a lieu tout d'abord de rappeler qu'en raison de sa nature la décision d'octroyer ou non une promotion personnelle relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Comme telle, elle ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint de la part du Tribunal (voir notamment les jugements 1500, au considérant 5, 1815, au considérant 3, et 2668, au considérant 11). En application de la jurisprudence citée ci-dessus, une telle décision ne s'expose à la censure du Tribunal qu'en cas de vices de nature à en entraîner l'annulation, tels un vice de forme ou de procédure, une erreur de fait ou de droit, l'omission de tenir compte de faits essentiels, un détournement de pouvoir, l'incompétence de l'auteur de la décision, ou des conclusions manifestement inexactes tirées du dossier.

7. En l'espèce, le Tribunal retiendra le moyen relatif à la violation de la circulaire n° 334, série 6, dont le paragraphe 13 est ainsi rédigé :

«Sitôt la décision du Directeur général communiquée au Département du personnel, le fonctionnaire en sera informé par écrit. Les promotions personnelles seront publiées et apparaîtront comme telles dans la liste des mouvements du personnel.»

Il résulte de ce qui précède que, conformément à ce que prescrit ce paragraphe, l'Organisation doit publier la liste des fonctionnaires ayant bénéficié d'une promotion personnelle.

Contrairement à la défenderesse qui soutient que la non-publication de cette liste n'a pu faire grief à la requérante et n'a eu aucune incidence sur la décision de lui refuser une telle promotion, le Tribunal est d'avis que la non-publication de la liste en question est de nature à priver l'intéressée d'une information pouvant lui être utile pour l'introduction d'une demande de réexamen au sens du paragraphe 15 de ladite circulaire.

8. La décision attaquée doit en conséquence être annulée, sans qu'il soit utile, en l'état, de se prononcer sur les autres moyens de l'intéressée, l'affaire devant être renvoyée à l'Organisation pour qu'elle publie la liste des fonctionnaires s'étant vu octroyer une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005. La requérante pourra, si elle le souhaite, introduire une demande de réexamen dans un délai commençant à courir à compter de la date de publication de la liste en question.

Au cas où ladite liste serait déjà publiée, ce délai commencera à courir à compter de la date de notification du présent jugement.

9. La requérante a droit à des dépens fixés à 1 500 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'OIT afin qu'il soit procédé comme il est dit au considérant 8 ci-dessus.
3. L'Organisation versera à la requérante la somme de 1 500 francs suisses à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 30 avril 2009, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 2009.

SEYDOU BA

CLAUDE ROUILLER

PATRICK FRYDMAN

CATHERINE COMTET