

QUATRE-VINGT-QUATORZIÈME SESSION

Jugement n° 2170

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M^{me} A.E. L. le 3 avril 2002, la réponse de l'UIT du 27 juin, la réplique de la requérante du 5 août et la duplique de l'Union du 17 septembre 2002;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoins formulée par la requérante;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis née en 1953, a commencé à travailler pour l'UIT en octobre 1992 en vertu d'un contrat d'engagement spécial. Le 29 janvier 1996, elle a été nommée chef de l'Unité de la mobilisation des ressources au Département des politiques, des stratégies et de la programmation au Bureau de développement des télécommunications (BDT). Ce bureau ayant été restructuré, elle est devenue chef du service des Surplus des Télécoms et mobilisation des ressources au Département des politiques, des stratégies et du financement (PSF). A l'époque des faits, elle bénéficiait d'une nomination «au titre d'un contrat d'engagement renouvelable» au grade P.5, échelon VII. La requérante se trouve actuellement en congé de maladie prolongé.

En raison du mémorandum que le supérieur hiérarchique de la requérante -- le chef du Département PSF -- avait adressé le 2 août 2000 au chef du Département du personnel et de la protection sociale concernant le rapport personnel périodique de la requérante -- qui en avait reçu une copie -- pour la période allant du 1^{er} septembre 1999 au 30 juin 2000, celle-ci n'a pas bénéficié de l'avancement à l'échelon VIII qui aurait dû lui être octroyé à compter du 1^{er} juillet 2000. Dans son mémorandum, le supérieur de la requérante faisait savoir qu'il aurait besoin de davantage de temps pour évaluer les progrès de celle-ci à la suite de la réorganisation du département et que, si une évaluation ultérieure aboutissait à une conclusion positive, l'avancement d'échelon aurait un effet rétroactif au 1^{er} juillet. Le jour même, la requérante a contesté la teneur de ce mémorandum dans un courrier électronique adressé à son supérieur. Le 11 septembre, elle a présenté une demande au Secrétaire général pour qu'il soit procédé à un réexamen administratif de la décision prise dans le mémorandum du 2 août. Elle n'a reçu aucune réponse.

Le 20 octobre, le chef du Département du personnel et de la protection sociale a informé la requérante que son rapport personnel périodique avait été envoyé à son supérieur et qu'il devrait être rempli au plus tard le 29 novembre 2000. Par la suite, son supérieur lui a demandé de remplir la section pertinente du rapport, de manière à en discuter avec elle pendant la semaine du 13 novembre; la requérante a refusé. Le 4 décembre 2000, elle a saisi le Comité d'appel d'un recours contre la décision du 2 août de ne pas lui accorder un avancement à l'échelon VIII. Le Comité n'ayant pas encore examiné son affaire et le différend n'ayant pas été résolu au plan interne, la requérante conteste le rejet implicite de sa demande de réexamen administratif, introduite le 11 septembre 2000. Le différend se prolongeant, son avancement aux échelons IX et X a également été suspendu.

La mise en place d'un nouveau système d'évaluation du comportement professionnel a été annoncée le 20 février 2001 dans l'ordre de service n° 01/02. Parmi les changements apportés, à partir du 1^{er} mars 2001, les augmentations périodiques de traitement ne devaient plus être subordonnées à la remise d'un rapport d'évaluation mais il n'en demeurait pas moins que les services et la conduite du fonctionnaire devaient être satisfaisants.

B. La requérante explique que le différend a pour origine son rapport personnel périodique portant sur la période allant du 1^{er} novembre 1998 au 31 août 1999. Ce rapport, qu'elle-même et son supérieur hiérarchique précédent avaient signé le 19 octobre 1999, ne contenait pas les «objectifs de la période d'évaluation suivante» qui devaient figurer dans l'encadré 4 du formulaire d'évaluation. D'après elle, ces objectifs avaient été fixés unilatéralement et ajoutés après coup par le supérieur hiérarchique suivant et elle n'en a eu connaissance que vers la fin de janvier 2000. Elle les a contestés, allant même jusqu'à demander au Secrétaire général qu'il la mute à un poste hors du BDT. Cela ne s'est pas fait et, à la place, elle s'est vu attribuer, en raison de la restructuration, un nouveau titre et de nouvelles responsabilités mais sans l'aide nécessaire d'une secrétaire qui lui avait été promise. Elle soutient qu'on ne lui a pas accordé l'encadrement qu'elle aurait dû avoir lorsqu'elle a pris ses nouvelles fonctions; bien qu'elle ait à plusieurs reprises demandé à s'entretenir avec son supérieur hiérarchique, celui-ci lui a fait savoir qu'il n'en avait pas le temps.

Elle affirme que le mémorandum du 2 août 2000, dans lequel son supérieur hiérarchique refusait de lui accorder un avancement d'échelon, était entaché d'irrégularités. Il n'était pas rédigé sur le formulaire approprié, les modalités prescrites n'avaient pas été suivies, on n'y trouvait pas une liste d'objectifs ayant fait l'objet d'un accord mutuel et les motifs avancés n'étaient pas suffisants. Les Statut et Règlement du personnel, ainsi que d'autres normes internes de l'UIT, définissent ce qui constitue une évaluation valable du travail d'un fonctionnaire; il n'est possible de suspendre une augmentation périodique de traitement qu'en cas de services insatisfaisants, ce qui ne peut être déterminé qu'au moyen d'un rapport d'évaluation périodique dûment établi. Le mémorandum ne se conformant à aucune des exigences auxquelles doit répondre un rapport d'évaluation adéquat, le refus de lui accorder un avancement à l'échelon VIII est «entaché de nullité» et le fait que l'UIT n'a pas suivi les directives prescrites constitue une erreur de droit. En outre, le mémorandum n'émanait que de son supérieur hiérarchique direct, alors que, selon elle, la disposition 3.4.1 du Règlement du personnel exige que tous les supérieurs de l'intéressé procèdent à une évaluation de son travail. Le mémorandum ne répond donc pas à la règle qui veut qu'un rapport d'évaluation soit signé par chacun des supérieurs hiérarchiques. Le Règlement du personnel prévoit également qu'un rapport d'évaluation périodique doit être établi avant qu'une augmentation de traitement puisse être accordée. Or le mémorandum, qui n'était même pas un véritable rapport d'évaluation, a été écrit un mois après la date à laquelle cette augmentation aurait dû prendre effet. Enfin, aucun objectif véritable ne lui était fixé et la requérante et son supérieur hiérarchique ne se sont jamais mis d'accord sur ce point. Il s'agit là d'une irrégularité de fond et d'une autre erreur de droit. La requérante conteste, en grande partie pour les mêmes raisons, le refus de lui accorder un avancement aux échelons IX et X.

En outre, l'administration de l'UIT n'a pas tenu compte de son propre Règlement du personnel et l'a même enfreint de manière flagrante en ne répondant pas à la demande de réexamen d'une décision administrative prise à l'encontre de la requérante et en ne donnant pas suite à son recours interne. La requérante formule également plusieurs allégations selon lesquelles son supérieur aurait fait preuve à son égard d'un parti pris équivalant à du harcèlement.

Elle demande au Tribunal : d'annuler la décision attaquée contenue dans le mémorandum du 2 août 2000 ainsi que les mesures prises par la suite pour suspendre son avancement aux échelons VIII et IX; d'ordonner au Secrétaire général de lui accorder rétroactivement au 1^{er} juillet 2000 une augmentation de traitement correspondant à l'échelon VIII et au 1^{er} mai 2001 une augmentation de traitement correspondant à l'échelon IX, plus des intérêts sur toutes les sommes dues, et de lui ordonner également de lui accorder rétroactivement une augmentation de traitement correspondant à l'échelon X, plus les intérêts sur les sommes dues; d'ordonner que toutes les pièces relatives à la décision attaquée soient supprimées de son dossier personnel; de lui accorder le versement de dommages-intérêts pour préjudice moral plus les intérêts; et de lui octroyer les dépens. Elle demande également au Tribunal d'ordonner que tous les versements soient effectués dans un délai de deux mois à compter du prononcé du jugement.

C. L'UIT répond que le mémorandum contesté par la requérante avait été adressé au Département du personnel et de la protection sociale par son supérieur afin d'expliquer pour quelles raisons il n'était pas en mesure d'évaluer le travail qu'elle avait accompli pendant la période concernée, à savoir essentiellement parce que la restructuration qui avait eu lieu quelques mois à peine auparavant ne permettait pas d'avoir un recul suffisant pour procéder à une évaluation. C'était pour cette raison qu'un nouveau rapport personnel périodique concernant l'intéressée avait été envoyé en octobre 2000 à ce supérieur hiérarchique.

La défenderesse fait observer que la requérante a constamment refusé de collaborer à l'évaluation de son travail ou

à l'établissement d'objectifs, d'où la suspension des trois avancements d'échelon. En outre, concernant l'affirmation de la requérante selon laquelle elle n'avait jamais donné son accord au sujet des objectifs établis dans son rapport d'évaluation, l'UIT fait observer que c'est la requérante elle-même qui avait adressé une copie préliminaire du rapport au Département du personnel et de la protection sociale, en indiquant qu'elle l'avait également envoyé à ses supérieurs hiérarchiques. De l'avis de la défenderesse, la requérante est en grande partie responsable d'«une situation administrative exceptionnelle» due au fait qu'elle a systématiquement refusé d'accepter les objectifs chaque fois qu'ils ont été discutés. C'est ce qui explique qu'aucun des délais réglementaires n'ait pu être respecté dans son cas et que le Secrétaire général ait décidé, en février 2002, que la question devait être réglée et que les rapports d'évaluation manquants devaient lui être soumis pour qu'il puisse décider s'il fallait ou non accorder à l'intéressée l'échelon dont l'octroi était suspendu depuis juillet 2000. Ces rapports ont finalement été établis et, le 27 mai 2002, le chef du Département du personnel et de la protection sociale les a envoyés au domicile de la requérante pour signature.

D. Dans sa réplique, la requérante reproche à l'UIT d'avoir essayé de convaincre le Tribunal que l'impasse où l'on se trouvait était due à un manque de coopération de sa part. Elle nie que l'on ait jamais discuté des objectifs avec elle ou que c'était elle qui les avait soumis au Département du personnel et de la protection sociale. Elle soutient que c'est son supérieur hiérarchique qui a toujours refusé d'accepter les objectifs qu'elle proposait. Elle met en doute l'authenticité de certains documents soumis par l'Union et demande au Tribunal de procéder à l'audition de témoins ou d'accepter des témoignages écrits, afin d'établir les faits relatifs aux objectifs établis dans son rapport.

La requérante conteste les rapports d'évaluation qui ont finalement été établis, car ils ont été signés le 3 mai 2002, et son supérieur avait cessé la veille ses fonctions de chef du Département PSF. Par ailleurs, ils sont entachés d'irrégularités dans la mesure où ils ne respectent ni les directives précédemment en vigueur ni les nouvelles énoncées dans l'ordre de service n° 01/02. Elle ne les a pas signés parce qu'elle considère qu'ils ont été établis de manière illégale et attend que le Tribunal se prononce à leur sujet. Elle fait observer que l'UIT n'a pas répondu à ses arguments concernant la violation du Règlement du personnel et les autres erreurs de procédure.

E. Dans sa duplique, l'Union maintient ses moyens. Elle réfute les allégations de la requérante au sujet de l'exactitude de certains documents et l'accuse d'essayer de déformer la réalité des faits.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a commencé à travailler pour l'UIT en octobre 1992 en vertu d'un contrat d'engagement spécial. Le 29 janvier 1996, elle a été nommée chef de l'Unité de la mobilisation des ressources au BDT, au grade P.5, pour une nomination de durée déterminée de deux ans qui a été prolongée jusqu'au 31 juillet 1997, puis jusqu'au 31 décembre 1999. Sa nomination de durée déterminée a été remplacée par une nomination «au titre d'un contrat d'engagement renouvelable» allant du 31 mars 1998 au 31 mars 2003.

2. Un différend a surgi au sujet de l'évaluation du travail accompli par la requérante pour la période allant du 1^{er} novembre 1998 au 31 août 1999. Lorsque l'intéressée a parafé pour la première fois le rapport, son supérieur hiérarchique avait laissé en blanc la section où, après consultation de l'intéressée, il était censé décrire les objectifs à atteindre pendant la période d'évaluation suivante. La requérante indique que, lorsqu'elle a pris connaissance du rapport fin janvier 2000, elle a remarqué que la section concernant les objectifs avait été remplie et s'en est plainte dans une «note sur [son] 'rapport personnel périodique'» qu'elle a jointe au rapport. L'Union soutient que la requérante a discuté de ces objectifs avec son supérieur hiérarchique en novembre 1999. L'intéressée maintient pour sa part qu'elle n'a jamais accepté les objectifs proposés par ce supérieur.

3. Le 5 avril 2000, le directeur du BDT a adressé un mémorandum à son personnel pour l'informer de la «réorganisation des fonctions et de la réaffectation du personnel» prenant effet ce jour-là. La requérante s'est vue chargée du service Surplus des Télécoms, puis son poste a reçu le titre de chef du service Surplus des Télécoms et mobilisation des ressources. L'aide d'une secrétaire lui a été promise.

4. La requérante affirme ne pas avoir reçu l'aide nécessaire promise ni d'indications ou d'instructions concrètes pour l'accomplissement de ses nouvelles fonctions avant le 19 juillet 2000. Son supérieur lui a dit à deux reprises qu'elle pouvait avoir accès aux dossiers, mais qu'il n'avait pas le temps de la mettre au courant.

5. Il ne l'a fait que le 19 juillet 2000, soit plus de deux semaines après la fin du précédent exercice d'évaluation et alors qu'aucun rapport personnel périodique n'avait été préparé. Par copie d'un mémorandum du 2 août 2000, la requérante s'est vu communiquer la décision de ne pas lui accorder d'augmentation d'échelon au motif qu'il fallait plus de temps pour évaluer son travail; il y était également indiqué qu'un avancement d'échelon pourrait lui être octroyé à titre rétroactif lorsqu'un complément d'évaluation aurait été effectué pour la période allant d'avril à novembre 2000. Le jour même, la requérante a contesté cette décision. Lorsqu'elle a fait part de ses griefs à son supérieur, celui-ci lui a dit de se prévaloir des voies de recours qui lui étaient ouvertes.

6. Le 11 septembre 2000, la requérante a écrit au Secrétaire général pour demander que la décision du 2 août soit réexaminée conformément à l'alinéa a) du paragraphe 2 de la disposition 11.1.1 du Règlement du personnel. Le Secrétaire général n'a jamais répondu à cette demande, alors que, selon le Règlement du personnel, il aurait dû le faire dans un délai de six semaines après son envoi. La requérante a saisi le Comité d'appel le 4 décembre 2000.

7. D'après sa version des faits -- que l'UIT ne conteste pas sérieusement --, la requérante n'a cessé, tout au long de l'année 2001, de s'informer, directement et par téléphone, auprès du suppléant du président du Comité d'appel qui lui a chaque fois répondu que le Comité ne pouvait poursuivre la procédure tant que le Secrétaire général n'avait pas fait connaître sa réponse.

8. Le 13 novembre 2001, le suppléant du président a écrit à la requérante. Il prenait bonne note de la frustration qu'elle éprouvait face à la procédure de recours et lui expliquait qu'«à ce stade, le Comité d'appel [était] bloqué». La présente requête a été déposée le 3 avril 2002.

9. Il ne fait aucun doute que la requête est recevable. L'UIT ne fournit aucune explication pour justifier l'absence vraiment étonnante de toute réponse tant à la demande initiale de la requérante adressée au Secrétaire général pour un réexamen de la décision qu'à son recours ultérieur devant le Comité d'appel. Quelle que soit la raison de ce manquement, le Tribunal a clairement énoncé les principes applicables en la matière. Dans le jugement 2104, au considérant 3, il a décidé ce qui suit :

«Selon la jurisprudence du Tribunal de céans, l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes ne saurait avoir pour effet de paralyser l'exercice des droits des requérants. Ces derniers ont dès lors la possibilité de s'adresser directement au Tribunal lorsque les organes compétents ne sont pas à même de statuer dans un délai raisonnable, celui-ci étant apprécié en fonction des circonstances [...].

[...] Après les vaines démarches entreprises par le requérant, on ne pouvait plus raisonnablement lui demander d'attendre davantage et rien ne laissait prévoir que le Comité d'appel se prononcerait à brève échéance. Le Tribunal considère qu'en l'espèce les voies de recours internes ont été épuisées.»

10. Sur le fond, la présente requête ne concerne en fait que la décision administrative du 2 août 2000. Dans leurs écritures, les deux parties ont abondamment traité d'événements postérieurs à cette décision et demandé au Tribunal de se prononcer sur d'autres mesures et décisions qui dépassent manifestement le cadre du présent jugement. Quant à la décision attaquée, il s'agit seulement de ne pas accorder à la requérante une augmentation de traitement à compter du 1^{er} juillet 2000, compte tenu de son travail.

11. Les dispositions pertinentes des Statut et Règlement du personnel sont indiquées ci-dessous.

L'alinéa a) de l'article 3.4 du Statut prévoit que :

«Les fonctionnaires reçoivent chaque année, sous réserve de l'exercice satisfaisant de leurs fonctions, une augmentation de traitement [...].»

L'alinéa a) de la disposition 3.4.1 du Règlement dispose que :

«Pour l'octroi des augmentations périodiques de traitement [...] sont considérés comme ayant exercé leurs fonctions de manière satisfaisante les fonctionnaires dont le travail et la conduite, dans l'emploi auquel ils sont affectés, sont jugés satisfaisants par leurs supérieurs.»

La disposition 12.1.5 du Règlement du personnel, qui porte sur les rapports d'évaluation annuels, prévoit, quant à elle, ce qui suit :

«Un rapport sur le travail et la conduite de chaque fonctionnaire est établi avant la date prévue pour chaque augmentation périodique de traitement et chaque fois qu'un fait ou une appréciation de nature à modifier les rapports antérieurs méritent d'être signalés. [...]»

12. De toute évidence, ces dispositions n'ont pas été respectées. La règle qui veut qu'un rapport d'évaluation annuel soit établi avant la date prévue pour chaque augmentation annuelle de traitement est stricte. Or, avant le 1^{er} juillet 2000, date à laquelle une augmentation de traitement devait être accordée, il n'a été procédé à aucune évaluation. De ce fait, la décision attaquée ne saurait reposer sur le fait que la requérante n'avait pas exercé ses fonctions de manière satisfaisante. En effet, pour déterminer si des services ont été ou non satisfaisants, il faut se référer au rapport d'évaluation annuel et c'est à l'Organisation qu'il incombe de veiller à ce qu'un tel rapport soit préparé en temps voulu. Le droit d'un fonctionnaire à une augmentation périodique de traitement ne saurait être compromis par le fait que l'Organisation ne respecte pas ses propres règles.

13. Selon l'UIT, il était indispensable, en raison de la restructuration du BDT où la requérante travaillait, de revoir, avant de poursuivre la procédure, les objectifs de travail de l'intéressée pour évaluer son comportement professionnel. La défenderesse soutient que la requérante a ajouté à la confusion concernant la définition de ces objectifs en refusant de collaborer à la conduite des évaluations. Le rapport manquant a finalement été établi en 2002. Enfin, l'UIT se plaint de ce que soient invoqués des «arguments légalistes» alors que, selon elle, on était confronté à une situation administrative exceptionnelle et elle prétend que, dans ces circonstances, il était impossible de respecter les règles.

14. Cette argumentation est inacceptable. Une organisation internationale a le devoir de respecter ses propres règles internes et d'agir d'une manière qui permette à ses employés d'avoir l'assurance que ces règles seront respectées. Il est possible que la requérante n'ait pas montré d'esprit de coopération et ait ajouté à la confusion concernant la définition de ses objectifs (point sur lequel le Tribunal ne se prononce pas) mais, si tel était le cas, il appartenait à l'administration de gérer cette situation au lieu d'agir comme si la requérante n'existait pas. Un rapport d'évaluation aurait dû être établi avant le 1^{er} juillet 2000, date à laquelle une augmentation de traitement devait être accordée. Rien ne prouve que l'UIT ait même essayé d'établir ce rapport. Il ne fait certes aucun doute qu'un employé ne peut s'assurer le droit à une augmentation annuelle de traitement en faisant délibérément obstacle à la procédure d'établissement des rapports, mais il est tout aussi vrai qu'un employeur ne peut priver son personnel des augmentations auxquelles il a droit en ne prenant pas les mesures préalables indispensables.

15. Comme déjà indiqué, le Tribunal n'étant pas en mesure, dans le cadre de la présente requête, de se prononcer sur les demandes relatives à son avancement aux échelons IX et X les conclusions sur ces questions sont rejetées.

16. La requérante ayant en partie obtenu gain de cause, elle a droit à des dommages-intérêts pour préjudice moral, préjudice aggravé par la manière tout à fait inacceptable avec laquelle l'UIT a traité son recours interne. Il ne s'agit apparemment pas d'un incident isolé; le Tribunal a, en effet, eu à traiter une situation très semblable dans le jugement 2160. Il fixe les dommages-intérêts à 3 000 francs suisses. La requérante a également droit aux dépens pour un montant de 1 500 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'UIT accordera à la requérante une augmentation de traitement à compter du 1^{er} juillet 2000, majorée des intérêts sur les arriérés au taux de 8 pour cent l'an jusqu'à la date du paiement.
3. Elle lui paiera également, à titre de préjudice moral, la somme de 3 000 francs suisses, ainsi que les dépens d'un montant de 1 500 francs.
4. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2002, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Juge, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 13 février 2003.