

117^e session

Jugement n° 3321

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M. B. Q. le 7 novembre 2011 et régularisée le 5 décembre 2011, la réponse de l'OIT du 28 février 2012, la réplique du requérant du 4 mai et la duplique de l'OIT datée du 1^{er} août 2012;

Vu la lettre du 12 février 2014 par laquelle le greffier, à la demande du Tribunal, a sollicité de l'OIT et du requérant la production d'un document relatif à la sanction disciplinaire reçue par le requérant en l'an 2000, la réponse de l'OIT du 13 février 2014 indiquant que l'avertissement dont avait fait l'objet le requérant ayant été retiré de son dossier personnel, elle ne pouvait pas produire de pièce à ce sujet, et la lettre du 14 février 2014 par laquelle le requérant a fourni une copie de l'avertissement en question;

Vu l'article II, paragraphe 1, 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. Le requérant conteste la décision du Directeur général de ne pas lui octroyer une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice 2008.

La procédure du Bureau IGDS n° 125 (version 1) du 22 octobre 2009 (ci-après «l'IGDS n° 125») régit le système de promotions personnelles au sein du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT. Ce système a pour objectif de donner la possibilité d'une promotion aux fonctionnaires qui, par leur ancienneté et leurs états de service, ont contribué de manière significative au travail de l'Organisation, mais qui n'ont pas pu bénéficier d'un avancement en vertu de procédures habituelles de développement de carrière. L'IGDS n° 125 indique que ce système permet l'avancement dans le grade selon deux voies possibles, la première étant visée au paragraphe 2 de l'article 6.8.2 du Statut du personnel, la seconde au paragraphe 3 du même article.

Le paragraphe 2 de l'article 6.8.2 du Statut se lit comme suit :

«Sous réserve des critères, procédures et limites en nombre, déterminés par le Directeur général après consultation du Comité de négociation paritaire les fonctionnaires [de la catégorie des services organiques dont le grade est inférieur à P.5] seront promus au grade immédiatement supérieur de leur catégorie si:

- a) leur conduite a été pleinement satisfaisante et leurs prestations dans leurs fonctions ont été constamment supérieures à celles qui correspondent normalement au niveau de responsabilité de leur emploi; et
- b) ils ont accompli ou sont considérés comme ayant accompli, conformément aux critères établis, une période de service d'au moins treize ans dans leur grade actuel.»

Quant au paragraphe 3 du même article, il se lit ainsi :

«Les fonctionnaires [de la catégorie des services organiques dont le grade est inférieur à P.5] seront promus au grade immédiatement supérieur dans leur catégorie:

- a) si leur conduite et leurs prestations dans leurs fonctions, dans leur grade actuel, ont été satisfaisantes; et
- b) s'ils ont accompli une période de service d'au moins vingt-cinq ans au Bureau, aux Nations Unies ou dans une autre institution spécialisée, dont au moins treize ans dans leur grade actuel.»

L'IGDS n° 125 prévoit également qu'après avoir examiné le dossier des fonctionnaires éligibles à une promotion personnelle en vertu de la première ou de la seconde voie un groupe mixte (ci-après le «Groupe mixte») soumet au Directeur général son rapport et sa recommandation d'octroi de promotion personnelle.

Des informations relatives à la carrière du requérant, qui a été admis au bénéfice de la retraite au mois de janvier 2012, figurent dans le jugement 2468, prononcé le 6 juillet 2005 sur sa première requête. Entré au service du Bureau international du Travail en septembre 1982, en qualité de traducteur de langue arabe, de grade P.3, il obtint un contrat sans limitation de durée avec effet au 1^{er} juillet 1989 et fut promu en avril 1993 au grade P.4 en qualité de traducteur/réviseur. Dans sa première requête, il attaquait la décision du Directeur général de résilier son engagement, à compter du 31 octobre 2003, pour services insatisfaisants. Dans le jugement 2468, le Tribunal constata notamment que les éléments retenus pour établir l'insuffisance des compétences et des performances du requérant n'étaient pas de nature à justifier la résiliation de son engagement et décida par conséquent d'annuler cette mesure et d'ordonner sa réintégration à compter du 1^{er} février 2004.

Par lettre du 10 août 2010, le chef du Service des opérations du personnel fit savoir au requérant que le Directeur général, sur recommandation du Groupe mixte, avait décidé de ne pas lui accorder de promotion personnelle pour l'exercice de promotion 2008. Il était précisé que le Groupe mixte, au vu notamment de ses rapports d'évaluation pour les années 1997-1999 et 2001-2003, n'avait pas été en mesure de recommander sa promotion pour l'exercice 2008, mais qu'il avait décidé de réexaminer son dossier pour l'exercice de promotion 2011. Le 8 novembre 2010, l'intéressé adressa au Département du développement des ressources humaines une réclamation à l'encontre de cette décision, laquelle fut rejetée le 2 février 2011. Le 1^{er} mars, il saisit la Commission consultative paritaire de recours, qui, dans son rapport daté du 23 juin 2011, recommanda au Directeur général de rejeter la réclamation comme dépourvue de fondement. Par lettre du 9 août 2011, le requérant fut informé que le Directeur général avait fait sienne la recommandation de la Commission. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant prétend que le Groupe mixte a seulement examiné son dossier à l'aune de la première voie alors qu'il aurait également dû le faire au regard de la seconde. Soulignant que, selon le paragraphe 3 de l'article 6.8.2 du Statut du personnel, un fonctionnaire est en droit

d'obtenir une promotion personnelle notamment si sa conduite et ses prestations dans ses fonctions, dans son grade actuel, ont été satisfaisantes, il fait valoir que ses rapports d'évaluation ont toujours été «excellents», hormis ceux établis pour les années 1997-1999 et 2001-2003, dont il estime qu'ils sont, «à la lumière du jugement 2468», très contestables. De son point de vue, la présence de «quelques éléments négatifs» dans certains de ses rapports d'évaluation ne saurait remettre en cause le caractère «globalement satisfaisant voire même excellent» de son travail au cours de ses trente années de service à l'OIT. En outre, il reproche à l'Organisation de ne pas avoir établi de rapports d'évaluation le concernant entre 2003 et 2007, ce qui a empêché le Groupe mixte de formuler une recommandation «éclairée». De son point de vue, cette «absence de rapport d'évaluation» constitue un vice substantiel propre à entraîner l'annulation de l'exercice de promotion 2008.

Le requérant demande l'annulation de la décision attaquée et de l'exercice de promotion 2008, la réparation du préjudice subi, ainsi que l'octroi de 2 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OIT soutient que la conclusion tendant à l'annulation de l'exercice de promotion 2008 est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours, étant donné que le requérant ne l'a pas formulée devant les organes de recours internes.

Sur le fond, l'OIT souligne que, d'après la jurisprudence du Tribunal, l'octroi d'une promotion personnelle est une mesure «facultative et exceptionnelle» sur laquelle le Tribunal n'exerce qu'un contrôle restreint, et elle affirme que le requérant n'a pas démontré l'existence d'un vice susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée. Par ailleurs, l'OIT fait observer qu'il ressort clairement du rapport du Groupe mixte, dont elle fournit une version caviardée, que ce dernier a examiné le dossier du requérant au regard des deux voies. Elle soutient en outre que l'intéressé ne remplissait manifestement pas les critères relatifs à la conduite et à la qualité des prestations définis au paragraphe 2 de l'article 6.8.2 du Statut et qu'il ne satisfaisait pas non plus à ceux définis au paragraphe 3 du même

article étant donné qu'il avait fait l'objet de deux rapports d'évaluation insatisfaisants pour les périodes 1997-1999 et 2001-2003, dont le Tribunal n'a, dans le jugement 2468, pas remis en cause la validité. Elle fait observer que ni le Statut du personnel ni l'IGDS n° 125 n'exigent que la période de service prise en compte lors de l'examen d'un dossier de promotion personnelle soit intégralement couverte par des rapports d'évaluation. Elle explique en outre que, selon la pratique en vigueur à l'OIT, les services d'un fonctionnaire sont, en l'absence de rapports d'évaluation, considérés comme satisfaisants. Le fait que le requérant n'ait pas reçu de rapports entre 2003 et 2007 ne saurait donc constituer un vice de nature à entraîner l'annulation de l'exercice de promotion 2008.

D. Dans sa réplique, le requérant retire sa conclusion tendant à ce que l'exercice de promotion 2008 soit annulé. Il fait valoir que, s'il avait bénéficié de rapports d'évaluation pour la période 2003-2007, sa conduite et la qualité de ses prestations auraient pu être qualifiées de satisfaisantes au sens de l'article 6.8.2 du Statut et la «fausse impression» laissée par ses deux rapports d'évaluation négatifs aurait pu être compensée. Par ailleurs, rappelant qu'il avait reçu un avertissement en l'an 2000, il soutient que celui-ci aurait dû être retiré de son dossier personnel conformément aux dispositions du chapitre XII du Statut du personnel. De son point de vue, le retrait de cet avertissement était «très important» dans la mesure où la décision de ne pas lui accorder une promotion personnelle était fondée sur la seule appréciation de sa conduite. Enfin, au vu du rapport du Groupe mixte, il soutient que la recommandation de ce dernier de ne pas lui octroyer de promotion personnelle n'est pas motivée.

E. Dans sa duplique, l'OIT maintient sa position. Elle affirme que le requérant n'avait pas reçu un avertissement mais un blâme, sanction disciplinaire qui, en vertu de l'article 12.5 du Statut du personnel, n'a pas vocation à être retirée du dossier personnel d'un fonctionnaire. Selon elle, le fait que ce blâme ait été pris en compte dans le cadre de l'examen du dossier du requérant était légitime et régulier. Enfin, elle précise que la motivation de la recommandation du Groupe mixte

figurait dans un des paragraphes caviardés du rapport qu'elle avait joint à sa réponse. Afin de «dissiper tout doute», elle produit une version non-occultée du paragraphe en question.

F. Pour déterminer la nature exacte de la sanction infligée au requérant le 20 avril 2000 et des conséquences juridiques s'attachant à la solution de ce point de fait, le Tribunal a ordonné un supplément d'instruction en sollicitant de l'OIT et du requérant la production d'un document relatif à cette sanction disciplinaire. Dans sa réponse, l'OIT indique qu'il s'agit d'un avertissement mais, dans la mesure où celui-ci a été retiré du dossier personnel du requérant, elle ne pouvait pas produire de pièce à ce sujet. Le requérant a fourni une copie de l'avertissement en question.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, qui fut recruté par l'OIT en 1982, au grade P.3, en qualité de traducteur de langue arabe, fut promu au grade P.4 en 1993.

En vertu d'une décision du Directeur général du BIT du 27 octobre 2003, il vit son engagement résilié pour services insatisfaisants. Cette mesure, intervenue dans un contexte de vif conflit entre l'intéressé et son supérieur hiérarchique direct, fut annulée par le Tribunal de céans dans son jugement 2468, prononcé le 6 juillet 2005. Le requérant fut, en conséquence, réintégré dans ses fonctions à compter du 1^{er} février 2004.

2. Par une lettre du chef du Service des opérations du personnel du 10 août 2010, le requérant fut informé que le Directeur général avait décidé, conformément à la recommandation du Groupe mixte institué en vertu de la procédure du Bureau IGDS n° 125, de ne pas lui accorder de promotion personnelle au titre de l'exercice 2008.

Ayant formé une réclamation contre cette décision, il vit celle-ci rejetée, après examen par la Commission consultative paritaire de recours, par une décision du Directeur général du 9 août 2011. Telle est la décision aujourd'hui déferée devant le Tribunal.

Outre l'annulation de celle-ci, le requérant sollicite l'allocation de dommages-intérêts en réparation des préjudices d'ordre matériel et moral qu'il estime avoir subis, ainsi que l'attribution de dépens.

3. En vertu de la jurisprudence du Tribunal, la décision relative à l'octroi d'une promotion personnelle relève, en raison de sa nature, du pouvoir d'appréciation du chef exécutif d'une organisation internationale et n'est soumise, en conséquence, qu'à un contrôle restreint. Elle ne pourra ainsi être annulée qu'en cas d'incompétence de son auteur, de vice de forme ou de procédure, d'erreur de droit ou de fait, d'omission de prise en compte d'un fait essentiel, d'inexactitude manifeste de conclusions tirées du dossier ou de détournement de pouvoir (voir, par exemple, les jugements 1815, au considérant 3, 2668, au considérant 11 ou 3084, au considérant 13).

4. Contrairement à ce que soutient le requérant, il ressort du dossier que la possibilité de lui accorder une promotion personnelle a bien été étudiée par le Groupe mixte au regard de chacune des deux voies prévues, respectivement, par les paragraphes 2 et 3 de l'article 6.8.2 du Statut du personnel et que l'examen auquel il a été procédé, s'agissant de la seconde voie, a bien été opéré sur la base des critères — moins exigeants quant à la qualité des mérites professionnels — applicables à cette dernière. En outre, c'est à tort que l'intéressé prétend que la recommandation de ne pas lui octroyer une telle promotion serait dépourvue de toute motivation, dès lors que le rapport du Groupe mixte, produit en cours de procédure par la défenderesse, fait bien apparaître la justification de cette position.

5. Mais l'argumentation du requérant se fait beaucoup plus sérieuse lorsqu'il soutient que l'appréciation à laquelle s'est livré cet organe pour estimer qu'il ne remplissait pas les conditions de conduite et de prestations «satisfaisantes», cumulativement requises pour une promotion au titre de la seconde voie, n'a pas été effectuée dans des conditions régulières.

6. Il ressort du dossier que les motifs de la recommandation défavorable du Groupe mixte reposent essentiellement, sinon exclusivement, sur les appréciations portées à l'égard du requérant dans deux rapports d'évaluation établis pour les périodes allant, respectivement, de juin 1997 à mai 1999 et de juin 2001 à mai 2003.

Or, ces rapports, élaborés dans le contexte du grave conflit, déjà évoqué plus haut, ayant opposé l'intéressé à son supérieur hiérarchique, sont précisément ceux qui avaient été pris en considération pour prononcer le licenciement que le Tribunal a annulé, dans le jugement 2468, au motif que «les éléments retenus pour établir l'insuffisance des compétences et des performances du requérant n'étaient pas de nature à justifier la résiliation de son engagement pour services insatisfaisants».

7. À l'époque de l'établissement de ces documents, le Comité des rapports, qui éprouvait manifestement des doutes quant à l'objectivité des appréciations qu'ils comportaient, avait pris l'initiative, fort singulière, de mandater un expert indépendant à l'effet d'évaluer à son tour la qualité du travail du requérant. C'est le fait que cette expertise ait été elle-même effectuée en méconnaissance du droit de l'intéressé à une procédure contradictoire qui a été plus particulièrement retenu par le Tribunal pour fonder l'annulation du licenciement contesté.

Mais, contrairement à ce que croit pouvoir affirmer la défenderesse, on ne saurait aucunement en déduire que la validité des appréciations contenues dans les rapports d'évaluation précités, que le Comité des rapports avait ainsi estimée sujette à caution dès l'origine, aurait été, de ce fait, consacrée par le Tribunal. Au demeurant, le jugement 2468 comporte, tout à l'inverse, une critique expresse de l'objectivité de l'un de ces rapports et le Tribunal a pris soin d'indiquer que sa conclusion, citée plus haut, selon laquelle le licenciement contesté n'était pas légalement justifié, en ce qui concerne l'insuffisance des compétences et performances du requérant, «résult[ait] de l'ensemble des circonstances de l'affaire».

8. Le Tribunal n'a certes pas pour autant prononcé l'annulation de ces rapports d'évaluation, que le requérant n'avait de toute façon pas demandée, et l'Organisation était donc fondée à laisser figurer ceux-ci dans le dossier personnel de l'intéressé. Mais, dans les circonstances particulières de l'espèce, ces documents ne pouvaient être pris en considération par le Groupe mixte, en ce qui concerne l'appréciation des prestations du requérant, qu'avec une certaine circonspection et méritaient au moins d'être confrontés à des rapports d'évaluation ultérieurs.

9. Or, en ce qui concerne, précisément, la période postérieure, allant de juin 2003 à juin 2007, qui précédait directement l'exercice de promotion organisé au titre de 2008, il est constant que l'Organisation s'est abstenue, pendant ces quatre années, de procéder à toute évaluation professionnelle du requérant.

10. Sans d'ailleurs fournir la moindre explication de cette situation aussi insolite qu'irrégulière, la défenderesse tente de faire valoir que ni les dispositions de l'article 6.8.2 du Statut ni celles de l'IGDS n° 125 n'exigeraient que la période de service à considérer en matière de vocation à une promotion personnelle soit intégralement couverte par des rapports d'évaluation.

Cette argumentation est dénuée de toute pertinence. L'IGDS n° 125 prévoit, en son paragraphe 12, que «[l]'évaluation du mérite dans la seconde voie est effectuée sur la base du seul dossier personnel du fonctionnaire [...]». Dès lors, force est de constater que les rapports d'évaluation constituent nécessairement l'élément d'appréciation essentiel, voire unique, sur lequel peut se fonder le Groupe mixte pour se forger une opinion éclairée quant au caractère satisfaisant des prestations des agents éligibles à une promotion personnelle par cette voie.

11. L'Organisation indique, certes, qu'elle a pour pratique, en cas d'absence de rapport d'évaluation, de considérer que les services du fonctionnaire concerné sont réputés avoir été satisfaisants au cours de l'année en cause, afin que cette situation ne puisse nuire à celui-ci. Mais, comme le fait observer à juste titre le requérant, la solution

ainsi mise en œuvre ne remédie que partiellement à une telle carence, car, dans les faits, la prise en compte de cette présomption purement théorique ne saurait produire, dans l'esprit des membres du Groupe mixte, une impression aussi positive que celle résultant de la lecture d'appréciations favorables expresses figurant dans un rapport d'évaluation. Or, cet inconvénient était d'autant plus sérieux, en l'espèce, qu'il a eu pour effet de priver l'intéressé de la possibilité de contrer utilement les appréciations défavorables qui avaient été antérieurement émises à son sujet dans des conditions d'objectivité douteuses.

12. Aux anomalies ainsi mises en évidence, qui affectent principalement les conditions d'examen de la qualité des prestations du requérant, s'en ajoute une autre susceptible d'avoir altéré la régularité de l'appréciation portée sur sa conduite.

De fait, l'intéressé, qui rappelle, dans sa réplique, qu'il avait fait l'objet d'un avertissement le 20 avril 2000, fait valoir que ce dernier aurait dû être retiré de son dossier personnel, en application de l'article 12.3 du Statut, à l'expiration d'une période de trois ans, et que cette sanction disciplinaire ne pouvait ainsi légalement être prise en considération dans le cadre de l'exercice de promotion en litige.

Dans sa duplique, la défenderesse, loin d'affirmer que la pièce en question avait été effectivement retirée du dossier de l'intéressé, soutient que cette sanction n'était pas un avertissement mais un blâme — auquel cette obligation de retrait ne s'applique pas — et que, dès lors, «[s]a prise en considération [...] [était] non seulement légitime mais aussi régulière».

Or, il résulte d'un supplément d'instruction ordonné sur ce point par le Tribunal que la sanction en cause était bien un avertissement, ainsi que le mentionnait au demeurant le jugement 2468.

Si, ainsi amenée à se justifier à cet égard, la défenderesse affirme désormais, dans d'ultimes écritures, que cette sanction avait bien été effacée en 2003, force est de constater, dans un contexte d'une pareille confusion, que la réalité de la suppression de celle-ci du dossier du requérant préalablement aux travaux du Groupe mixte ne peut être tenue pour formellement établie.

13. Il découle de ce qui précède que la décision attaquée, de même que celle du 10 août 2010, ont été adoptées au vu d'une recommandation élaborée dans des conditions irrégulières et sont ainsi entachées d'un vice de procédure. Celles-ci doivent, dès lors, être annulées pour ce motif.

14. Il n'y a cependant pas lieu, pour le Tribunal, d'ordonner l'octroi de la promotion personnelle sollicitée par le requérant, ni même, dans les circonstances de l'espèce, de renvoyer l'affaire à l'Organisation en vue d'un nouvel examen.

Il ressort en effet des pièces du dossier que le requérant avait fait preuve, au cours des années 2000 à 2003, d'une attitude d'insubordination et d'hostilité ouverte à l'égard de son supérieur hiérarchique qui, comme le Tribunal l'a déjà relevé dans le jugement 2468 précité, ne correspond pas au comportement que l'on est en droit d'attendre d'un fonctionnaire international. L'effacement de la sanction disciplinaire infligée à l'intéressé le 20 avril 2000 ne saurait avoir pour effet, en soi, de faire disparaître la réalité de cette conduite inadmissible, qui subsiste dans son ensemble. Or, compte tenu de l'exigence de conduite satisfaisante du fonctionnaire, dans les fonctions exercées à son dernier grade, prévue par les dispositions statutaires et réglementaires applicables, cet élément d'appréciation faisait par lui-même manifestement obstacle à ce que l'intéressé pût se voir octroyer, dès l'exercice organisé au titre de l'année 2008, une promotion personnelle.

15. Dans la mesure où le requérant n'aurait ainsi pas pu bénéficier, en tout état de cause, du supplément de rémunération afférent au nouveau grade auquel il aspirait, l'illégalité de la décision attaquée ne lui a, en l'espèce, causé aucun préjudice matériel.

16. En revanche, le fait que la situation de l'intéressé ait été examinée par le Groupe mixte dans des conditions irrégulières a occasionné à celui-ci, en soi, un préjudice moral, dont il sera fait une juste réparation en condamnant l'Organisation à lui verser, à ce titre, une indemnité de 10 000 francs suisses.

17. Obtenant partiellement satisfaction, le requérant a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 1 000 francs.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du BIT du 9 août 2011, ainsi que celle du 10 août 2010, sont annulées.
2. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 10 000 francs suisses pour tort moral.
3. Elle lui versera également la somme de 1 000 francs à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 février 2014, par M. Claude Rouiller, Vice-Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 avril 2014.

CLAUDE ROUILLER
SEYDOU BA
PATRICK FRYDMAN
DRAZEN PETROVIC