

117^e session

Jugement n° 3322

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la septième requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formée par M^{me} R. M. le 9 décembre 2011 et régularisée le 10 janvier 2012, la réponse de l'OIT du 10 avril 2012, la réplique de la requérante du 14 juin et la duplique de l'OIT datée du 13 septembre 2012;

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. La requérante conteste le fait qu'elle n'a pas reçu une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005. La circulaire n° 334, série 6, qui régissait le système de promotions personnelles au sein du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, fut en vigueur jusqu'au 22 octobre 2009. Selon cette circulaire, la décision d'octroyer une telle promotion était prise par le Directeur général sur recommandation d'un comité des promotions personnelles. Cet organe formulait ses recommandations sur la base, notamment, d'une évaluation des mérites du fonctionnaire, établie par le chef responsable. Le paragraphe 9 de la circulaire précisait que, pour qu'une recommandation positive puisse être formulée, il devait être

clairement établi que «le fonctionnaire a[vait] rempli ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences du poste».

La requérante exerçait au moment des faits les fonctions de traductrice de grade P.3 au sein de la section allemande du Service des relations et des documents officiels. Elle a pris sa retraite le 31 octobre 2009. Dans une requête qui a fait l'objet du jugement 2837 prononcé le 8 juillet 2009, elle contestait la décision du Directeur général de ne pas lui octroyer une promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005. Elle reprochait notamment à l'OIT de ne pas avoir publié la liste des fonctionnaires ayant bénéficié d'une telle promotion, en violation des dispositions du paragraphe 13 de la circulaire n° 334, série 6. Ayant reconnu le bien-fondé de ce moyen, le Tribunal déclara que la non-publication de la liste en cause était «de nature à priver l'intéressée d'une information pouvant lui être utile pour l'introduction d'une demande de réexamen» de la décision de ne pas lui octroyer de promotion personnelle. Il renvoya l'affaire devant l'OIT pour qu'elle publie la liste susmentionnée, tout en précisant, au considérant 8 de son jugement, que la requérante pourrait, si elle le souhaitait, introduire une demande de réexamen «dans un délai commençant à courir à compter de la date de publication de la liste en question» et qu'au cas où celle-ci aurait déjà été publiée, le délai «commencera[it] à courir à compter de la date de notification du [...] jugement».

Par une lettre datée du 11 juin 2010, la directrice du Département du développement des ressources humaines informa la requérante que «la liste des promotions personnelles pour l'exercice 2004-2005, ainsi que de tout autre mouvement du personnel intervenu entre 2005 et 2008, a[vait] été produite et distribuée au sein du Bureau en mars 2008, c'est-à-dire avant le prononcé du jugement portant sur [sa] première requête», et que ce document — daté du 14 mars 2008 — pouvait être consulté sur le site Intranet de l'OIT. La directrice annexait à sa lettre une copie de la liste des fonctionnaires promus à titre personnel telle qu'elle figurait dans ledit document.

Le 15 juin 2010, la requérante forma un recours en exécution du jugement 2837. Elle se plaignait notamment du fait que, dans la

perspective de l'introduction d'une demande de réexamen telle que prévue au considérant 8 du jugement 2837, la liste qui lui avait été communiquée ne lui était d'aucune utilité étant donné qu'elle ne faisait pas apparaître si les fonctionnaires promus à titre personnel l'avaient été au mérite ou à l'ancienneté et qu'une comparaison avec son propre cas s'avérait donc impossible.

Par courrier du 5 novembre 2010, le conseiller juridique informa la requérante que, dans la mesure où la liste annexée à la lettre du 11 juin 2010 était incomplète, une version corrigée du document du 14 mars 2008 venait d'être publiée sur le site Intranet de l'OIT; une copie de la nouvelle liste était annexée audit courrier. Le conseiller juridique lui indiquait que, si elle introduisait une demande de réexamen, son dossier serait comparé avec ceux des quatre fonctionnaires ayant été promus au mérite dans le cadre de l'exercice 2004-2005, parmi lesquels M^{me} K. K.-G. et M. W.

La requérante ayant introduit, le 18 décembre 2010, une demande de réexamen, la directrice du Département du développement des ressources humaines l'avisait dans une lettre datée du 19 janvier 2011 qu'un groupe mixte en charge des promotions personnelles pour les fonctionnaires de la catégorie des services organiques (ci-après le «Groupe mixte») réexaminerait — en vertu d'une procédure qu'elle détaillait — son dossier par rapport à ceux des quatre fonctionnaires mentionnés dans le courrier du conseiller juridique. Le 4 février 2011, ladite directrice informa la requérante que, sur recommandation majoritaire du Groupe mixte, le Directeur général avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de modifier les résultats de l'exercice consolidé 2004-2005.

Le 7 mars 2011, la requérante saisit la Commission consultative paritaire de recours, qui, dans son rapport daté du 2 septembre 2011, recommanda que la réclamation soit rejetée comme étant dépourvue de fondement. Par lettre du 15 septembre 2011, l'intéressée fut informée que le Directeur général avait fait sienne la recommandation de la Commission. Telle est la décision attaquée.

Dans son jugement 3066 relatif au recours en exécution du jugement 2837, le Tribunal a constaté que l'OIT n'avait exécuté

complètement celui-ci que le 5 novembre 2010, soit environ cinq mois après le dépôt dudit recours, et a décidé par conséquent de condamner l'OIT à verser à la requérante une somme de 2 000 francs suisses en réparation du préjudice moral qu'elle avait subi.

B. La requérante estime avoir été traitée de manière incompatible avec ses conditions d'emploi. Elle fait observer que, malgré ses excellents états de service, elle n'a jamais été promue au cours de sa carrière à l'OIT et affirme qu'elle n'a pas pu bénéficier d'une promotion personnelle probablement à cause du parti pris dont son supérieur hiérarchique a fait preuve à son égard. Rappelant qu'en février 2007 elle avait déposé une réclamation dans laquelle elle déclarait notamment faire l'objet d'un traitement inéquitable et de harcèlement moral, elle soutient que l'évaluation de ses mérites qu'avait établie son supérieur hiérarchique n'était pas objective et qu'elle ne correspondait pas à celle contenue depuis des années dans ses rapports d'évaluation. Elle affirme craindre que le Groupe mixte ait été influencé négativement par cette évaluation. Elle s'attache en outre à démontrer, en s'appuyant sur un courriel du directeur du Service des relations et des documents officiels et sur l'opinion minoritaire d'un membre du Groupe mixte, qu'elle remplissait ses fonctions à un niveau supérieur aux exigences de son poste, alors même que le travail au sein de l'unité allemande était organisé de façon qu'elle en soit empêchée.

En outre, la requérante, expliquant qu'elle a comparé son «cas» avec celui de M^{me} K. K.-G., s'attache à démontrer que son dossier aurait dû être préféré à celui de cette dernière. En outre, elle fait remarquer que M. W. n'a jamais travaillé sur le terrain, alors qu'il s'agissait, selon elle, d'une condition obligatoire, en vertu du Statut du personnel, pour obtenir une promotion personnelle. De son point de vue, la circulaire n° 625, série 6, du 21 janvier 2002, qui avait été «mentionnée au cours de la procédure interne pour justifier» cette violation du Statut du personnel, ne pouvait modifier «une disposition statutaire». Elle estime en outre que l'exception dont a bénéficié M. W. était illégale du fait que le Comité de négociation paritaire n'a pas été consulté à son sujet.

Enfin, la requérante reproche à la Commission consultative paritaire de recours d'avoir affirmé dans son avis qu'elle ne remplissait pas l'une des conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 6.8.2 du Statut du personnel pour obtenir une promotion personnelle, à savoir que ses prestations dans ses fonctions n'avaient pas été constamment supérieures à celles qui correspondaient normalement à son niveau de responsabilité. Elle prétend enfin que la Commission n'a pas pris en compte deux documents démontrant le bien-fondé de ses prétentions.

La requérante demande l'annulation de la décision attaquée et la réparation du préjudice subi. En outre, elle réclame 3 000 francs suisses à titre de dépens.

C. L'OIT 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 pour certains motifs. De son point de vue, la requérante n'a pas démontré l'existence d'un vice susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée.

L'OIT observe que les questions relatives au harcèlement que prétend avoir subi la requérante n'ont jamais été résolues de manière définitive et fait valoir que l'évaluation des mérites que le supérieur hiérarchique de la requérante avait établie ne démontre aucun parti pris à son encontre dans la mesure où elle lui est «très largement» favorable. Elle explique que le Comité des promotions personnelles avait constaté que la requérante remplissait pleinement les conditions pour qu'une promotion personnelle lui soit octroyée, mais qu'en raison des quotas que lui imposait la circulaire n° 334, série 6, il pouvait seulement recommander la promotion de quatre fonctionnaires dans le cadre de l'exercice 2004-2005. Or le dossier de la requérante ne figurait pas parmi les quatre meilleurs. En outre, la défenderesse soutient qu'il n'y a aucune contradiction entre l'évaluation des mérites de la requérante et ses précédents rapports d'évaluation.

L'OIT réfute les arguments de la requérante selon lesquels son dossier aurait dû être préféré à celui de M^{me} K. K.-G. Elle affirme que la condition prévue au paragraphe 4 de l'article 6.8.2 du Statut

du personnel, selon laquelle un fonctionnaire devait avoir effectué au moins une période d'affectation hors Genève pour être éligible aux fins d'une promotion personnelle, a été suspendue par la circulaire n° 625, série 6, du 21 janvier 2002. Elle avance que le Tribunal a admis dans sa jurisprudence qu'une disposition statutaire pouvait être modifiée par une circulaire et précise que le Comité de négociation paritaire a été consulté au sujet de «cette question». En outre, s'appuyant sur le paragraphe 4 susmentionné, elle fait valoir que la condition susmentionnée n'était pas impérative. Enfin, elle fait remarquer que, la requérante ayant passé toute sa carrière au Siège de l'OIT à Genève, elle n'aurait pas pu être éligible à une promotion personnelle si son argument avait été suivi.

Enfin, l'OIT soutient que le fait que le Directeur général ait approuvé la recommandation de la Commission ne signifie pas qu'il était d'accord avec l'ensemble de ses observations. Elle explique qu'il ne s'est pas fondé sur une observation isolée de la Commission, mais sur le fait qu'il avait été «considéré et confirmé à plusieurs reprises» que le dossier de la requérante était moins bon que celui des quatre fonctionnaires ayant obtenu une promotion personnelle dans le cadre de de l'exercice consolidé 2004-2005.

D. Dans sa réplique, la requérante réitère ses arguments. Elle explique qu'elle ne pouvait pas travailler sur le terrain étant donné qu'il n'y existe aucun poste de traducteur. Elle prétend que, malgré cela, certains de ses collègues traducteurs ont bénéficié d'une promotion personnelle.

E. Dans sa duplique, l'OIT maintient sa position. Elle affirme que la suspension du paragraphe 4 de l'article 6.8.2 du Statut du personnel a fait l'objet d'un accord entre le Directeur général et le Syndicat du personnel.

CONSIDÈRE :

1. La requérante fut recrutée par l'OIT en 1987, au grade P.3, en qualité de traductrice de langue allemande.

2. Par lettre du 29 septembre 2006, elle fut informée que le Directeur général avait décidé de ne pas lui accorder de promotion personnelle dans le cadre de l'exercice consolidé 2004-2005 organisé en application des dispositions de l'article 6.8.2 du Statut du personnel et de la circulaire n° 334, série 6, alors en vigueur.

Après avoir obtenu du Tribunal de céans l'annulation, par le jugement 2837, du rejet d'une réclamation formée contre cette décision, au motif que la liste des fonctionnaires bénéficiaires d'une promotion personnelle à l'issue de cet exercice n'avait pas été régulièrement publiée, elle introduisit une demande de réexamen dans les conditions prévues par ce jugement.

3. À l'issue des travaux du Groupe mixte appelé à reconsidérer le cas de la requérante, l'octroi d'une promotion personnelle lui fut cependant à nouveau refusé par une décision de la directrice du Département du développement des ressources humaines du 4 février 2011, au motif que son dossier avait été jugé d'une qualité inférieure à ceux des quatre fonctionnaires bénéficiaires de telles promotions au titre de l'exercice en cause.

Ayant formé une réclamation contre cette décision, elle vit celle-ci rejetée, après examen par la Commission consultative paritaire de recours, par une décision du Directeur général du 15 septembre 2011. Telle est la décision aujourd'hui déferée devant le Tribunal.

Outre l'annulation de celle-ci, la requérante sollicite l'allocation de dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi, ainsi que l'attribution de dépens.

4. Ainsi que le Tribunal a déjà eu l'occasion de le rappeler dans le jugement 3063, par lequel il a statué sur la requête de l'intéressée dirigée contre le résultat de l'exercice organisé au titre de l'année 2006, 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. Celle-ci 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).

5. Parmi les divers moyens articulés par la requérante, il en est un qui s'avère déterminant aux yeux du Tribunal : celui tiré de ce qu'un des fonctionnaires ayant fait l'objet d'une promotion personnelle dans le cadre du quota de quatre bénéficiaires applicable à l'exercice 2004-2005, M. W., ne pouvait légalement se voir accorder cet avantage.

L'article 6.8.2 précité du Statut, relatif à la «[p]romotion liée aux états de service des fonctionnaires» prévoit, en son paragraphe 4, que : «À compter du 1^{er} janvier 2000, les fonctionnaires de la catégorie des services organiques devront avoir effectué au moins une période d'affectation hors Genève pour être éligibles aux fins d'une promotion au titre du présent article, sous réserve des exceptions qui peuvent être décidées par le Directeur général après consultation du Comité de négociation paritaire.»

Or, il est constant que, comme le fait valoir la requérante, M. W. ne remplissait pas la condition de mobilité requise par ces dispositions pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une promotion personnelle.

6. La défenderesse répond à ce moyen que l'application du paragraphe 4 précité de l'article 6.8.2 du Statut a été suspendue par la circulaire n° 625, série 6, édictée par le directeur du Département du développement des ressources humaines le 21 janvier 2002, qui visait à «donner effet [à un] changement de politique sur la mobilité décidé par l'administration et le syndicat».

Mais la requérante soulève, à l'encontre de cette circulaire, une exception d'illégalité qui est, de toute évidence, fondée.

Faire obstacle à l'application d'une disposition du Statut du personnel par voie de simple circulaire constitue en effet une violation grossière de la hiérarchie des normes régissant les fonctionnaires de l'Organisation et le directeur du Département du développement des

ressources humaines était manifestement dépourvu de toute compétence pour prendre un acte ayant un tel objet.

7. La défenderesse croit pouvoir soutenir, en se référant aux jugements 2833, 3032 et 3077, que le Tribunal aurait déjà «admis la légalité [de] la modification d'une disposition statutaire par une [c]irculaire». Mais cette étonnante affirmation procède d'une analyse radicalement erronée de la jurisprudence ainsi invoquée. Amené à se prononcer, dans ces jugements, sur l'application de prescriptions de la circulaire n° 652, série 6, du 12 janvier 2005 dispensant les candidats internes à des postes mis au concours de l'épreuve d'évaluation prévue par l'annexe I au Statut, le Tribunal a considéré que les dispositions de cette annexe pouvaient raisonnablement s'interpréter comme autorisant une telle dérogation au champ d'intervention du Centre d'évaluation, dans la mesure où l'aptitude de ces candidats à occuper un emploi au sein du BIT est, par définition, déjà connue. On ne saurait aucunement inférer de cette solution que le Tribunal admette qu'une circulaire puisse légalement méconnaître une disposition statutaire et, a fortiori, modifier celle-ci ou en suspendre l'application.

8. La défenderesse tente certes de faire valoir que le paragraphe 4 de l'article 6.8.2 prévoit lui-même — ou, comme elle l'indique dans ses écritures, prévoyait «à l'époque où cette disposition était en vigueur» — que des exceptions puissent être apportées à la règle subordonnant l'octroi d'une promotion personnelle à la condition d'accomplissement d'une période d'affectation sur le terrain. Elle souligne, à cet égard, que cette condition ne présente en effet pas un caractère général et systématique, comme le met en évidence, de façon plus nette encore, la version anglaise du paragraphe en question.

Mais une «exception» à une règle ne peut consister à suspendre purement et simplement l'application de celle-ci, fût-ce à titre théoriquement temporaire, comme l'a fait la circulaire n° 625.

Au surplus, les dispositions précitées du paragraphe 4 prescrivent que les exceptions à leur application doivent «être décidées par le Directeur général après consultation du Comité de négociation

paritaire». Or, en admettant même que le directeur du Département du développement des ressources humaines puisse être regardé comme ayant pris ladite circulaire par délégation du Directeur général, l'Organisation n'établit nullement que l'édiction de celle-ci ait été dûment précédée de la consultation ainsi prévue. En effet, le fait que cette circulaire mentionne que la suspension de l'application des dispositions en cause a été décidée «[d]ans l'attente de discussions supplémentaires sur une politique révisée sur la mobilité en générale [sic], au sein du Comité de négociation paritaire» n'implique pas, contrairement à ce que soutient la défenderesse, que l'organe en question eût été consulté sur cette mesure avant qu'elle ne soit décidée. Le compte rendu, versé au dossier, d'une réunion de ce comité en date des 8 et 9 mai 2001, dont il ressort seulement que ce dernier serait ultérieurement appelé à «tenir une discussion sur l'interprétation de la clause de service sur le terrain en matière de promotions personnelles» et à «traiter de la question de la politique de mobilité», n'atteste pas davantage de la réalité d'une consultation précise sur la suspension de l'application des dispositions du paragraphe 4. Enfin, si la défenderesse a produit, en annexe à sa duplique, la copie d'un projet de rédaction initial de la circulaire n° 625, l'accord entre «le Directeur général et le Syndicat du personnel» sur ladite suspension auquel il est fait référence dans ce document ne saurait en tout état de cause équivaloir à un avis rendu par le Comité de négociation paritaire siégeant dans la composition et selon les modalités prévues par l'Accord de reconnaissance et de procédure entre le BIT et le Syndicat du personnel du 27 mars 2000.

9. En admettant que les dispositions du paragraphe 4 doivent s'interpréter comme autorisant, outre des exceptions de caractère réglementaire visant des catégories de personnels ou de fonctions, des exceptions de nature individuelle décidées au cas par cas, la défenderesse ne serait pas davantage fondée à prétendre, comme elle s'y essaye également, qu'une dérogation de ce dernier type aurait été valablement prévue en faveur de M. W. En effet, il n'en aurait été ainsi que si le Directeur général eût été en mesure de justifier de raisons particulières motivant cette exception et, là encore, s'il avait régulièrement soumis

celle-ci à la consultation du Comité de négociation paritaire. Or, aucune de ces conditions ne se trouve remplie en l'espèce, ce qui ne saurait au demeurant surprendre puisque l'Organisation considérait, à tort, que les dispositions en cause n'étaient plus applicables.

10. Il découle de ce qui précède que la décision attaquée, de même que celle du 4 février 2011, sont entachées, du fait de l'octroi d'une promotion personnelle à M. W., d'une erreur de droit. Celles-ci doivent, dès lors, être annulées pour ce motif.

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

Il ressort en effet des pièces du dossier que l'intéressée, qui a accompli toute sa carrière au Siège du BIT, à Genève, ne remplissait pas davantage que M. W. la condition de mobilité qu'elle invoque à l'encontre de la promotion personnelle de ce dernier.

La requérante fait certes valoir, sans être contredite sur ce point par la défenderesse, qu'il n'existe pas, au sein des services du BIT, de poste de traducteur sur le terrain, ce qui faisait ainsi obstacle à ce qu'elle puisse exercer, hors Siège, un emploi dans sa spécialité professionnelle. Mais, en l'absence de décision du Directeur général ayant prévu une exception, pour les traducteurs, aux dispositions du paragraphe 4 précitées, selon la procédure prescrite par celles-ci, cette condition n'en était pas moins également applicable à la requérante. En outre, la circonstance, mise en avant par l'intéressée, que des promotions personnelles aient pu être accordées à d'autres traducteurs qui n'avaient pas davantage satisfait à l'exigence de mobilité en cause ne saurait lui conférer un droit à bénéficier d'une mesure entachée de la même illégalité.

Il en résulte que la requérante, qui ne remplissait pas l'une des conditions requises pour être éligible à l'octroi d'une promotion personnelle, ne pouvait en tout état de cause faire l'objet d'une telle

décision, ce qui rend au demeurant inopérants tous les autres moyens de la requête.

12. Dans la mesure où l'intéressée n'aurait ainsi pas pu bénéficier du supplément de rémunération afférent au nouveau grade auquel elle aspirait, l'illégalité de la décision attaquée ne lui a, en l'espèce, causé aucun préjudice matériel.

13. En revanche, le fait qu'une promotion personnelle ait été accordée, dans le cadre du même exercice, à un autre fonctionnaire qui ne satisfaisait pas à la condition de mobilité exigée par les dispositions statutaires en vigueur, alors que la requérante se trouve privée de la possibilité de prétendre à cet avantage pour la même raison, crée une situation d'inégalité de traitement génératrice d'un préjudice moral. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de ce dernier en condamnant l'Organisation à verser à l'intéressée, à ce titre, une indemnité de 10 000 francs suisses.

14. Obtenant partiellement satisfaction, la requérante 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 15 septembre 2011, ainsi que celle du 4 février 2011, sont annulées.
2. L'Organisation versera à la requérante 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
DRAŽEN PETROVIĆ